

Illegaal gebouwd, maar heeft u er écht last van?

Een onderzoek naar handhaving van bouwvoorschriften bij burenruzies.

In opdracht van: Gemeente Boxtel

Door: Bart van de Staak

Studentnummer: 2015097

Klas: R4ZD

Eerste afstudeerbegeleider: Peter van Harten

Tweede afstudeerbegeleider: Marc Hermans

Boxtel, mei 2011

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven als afronding van de opleiding HBO-Rechten (deeltijd) aan de juridische hogeschool te Tilburg. Het onderzoek is uitgevoerd voor de medewerkers van de afdeling Wonen en Milieu van de gemeente Boxtel. Ik ben zelf werkzaam binnen deze afdeling als juridisch beleidsmedewerker handhaving. Ik ben daarmee rechtstreeks betrokken bij de problematiek die centraal staat in dit onderzoek. Het onderzoek is gericht op een specifieke probleemstelling. Doordat de weergave van het onderzoek met name daarop is gericht wordt van de lezer enige voorkennis van het vakgebied 'handhaving in het bestuursrecht' verondersteld.

Persoonlijk vind ik het een erg nuttig onderzoek waar ik in mijn iets mee kan. Daarom denk ik ook dat dit onderzoek kan bijdragen aan het inzicht voor een ieder die (beroepsmatig) met deze materie in aanraking komt.

Voor de totstandkoming van deze scriptie bedank ik Peter van Harten voor de leuke en deskundige begeleiding. Het is fijn om met iemand te werken die niet alleen goed thuis is in het onderwerp, maar die er ook in praktijk ervaring mee heeft. Ook bedank ik Maria Snellen, afdelingshoofd van de afdeling Wonen en Milieu, van wie ik de gelegenheid en vrijheid heb gekregen om naar eigen inzicht invulling te geven aan dit onderzoek.

Ik wens u veel leesplezier!

Bart van de Staak

Boxtel, mei 2011

Samenvatting

Het college van burgemeester en wethouders heeft als taak om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van bouwvoorschriften. Door burgers en bedrijven kan om handhaving worden verzocht. Bij deze verzoeken staat niet altijd vast of de verzoeker ook daadwerkelijk last heeft van een overtreding. Dat is ook geen voorwaarde voor het college om handhavend op te treden. Maar er kunnen zich situaties voordoen waar de overtreding zo gering is dat de vraag kan worden gesteld of het algemeen belang wel gediend is met handhavend optreden. Bestuursrechtelijk handhaven is namelijk een kostbare en tijdrovende aangelegenheid die uiteindelijk door de belastingbetaler wordt gefinancierd. Het is wenselijk dat te behalen resultaten hiermee in verhouding staan. In dit onderzoek is gekeken naar wanneer er sprake is van een situatie waarin handhaving onevenredig is gelet op de met die handhaving te dienen doelen. Ook is gekeken naar hoe in de praktijk met deze verzoeken kan worden omgegaan. Om hier achter te komen is actuele literatuur en jurisprudentie onderzocht. Ook is onderzocht hoe hier in de praktijk invulling aan wordt gegeven.

Uit het onderzoek blijkt dat situaties waarin handhaving onevenredig is uitzonderlijk zijn. Maar door maatschappelijke ontwikkelingen komt hier mogelijk in de toekomst verandering in. Allereerst moet sprake zijn van een overtreding van geringe aard en ernst. Daarnaast spelen bijzondere omstandigheden van het geval altijd een rol. Alle belangen moeten zorgvuldig worden afgewogen. Indien met enige zekerheid kan worden gesteld dat een verzoek onevenredig is dan kan van handhaving worden afgezien. Wanneer hier aan wordt getwijfeld dan dient handhavend op te worden getreden. Om afwegingen die hieraan ten grondslag liggen vast te leggen kan handhavingsbeleid worden opgesteld. Met dit handhavingsbeleid kunnen besluiten ook beter gemotiveerd worden. Om juridische procedures te voorkomen is het belangrijk dat er goed met burgers wordt gecommuniceerd. Dit dient te gebeuren vanaf het begin van het proces en vanuit een informele benadering. Door de Nationale ombudsman zijn hiervoor spelregels ontwikkeld. Door toepassing van deze spelregels kan mogelijk een kostenbesparing worden bereikt.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1: Inleiding	6
1.1 Aanleiding van het onderzoek	6
1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag	6
1.3 Gehanteerde begrippen	7
1.4 Leeswijzer en verantwoording werkwijze	8
Hoofdstuk 2: Wanneer moet handhavend worden opgetreden?	9
2.1 Naar een beginselplicht tot handhaving	10
2.2 De beginselplicht in de praktijk	11
2.2.1 Wanneer mag een overtreding worden gedoogd?	11
2.2.2 De invloed van de rechtspraak	13
2.2.3 Hoe oordeelt de bestuursrechter?	14
2.2.4 Wat blijkt uit de jurisprudentie?	17
2.2.5 Wanneer is sprake van een overtreding van geringe aard en ernst?	18
2.2.6 Wanneer worden belangen van derden geschaad?	18
2.3 Wat blijkt uit de literatuur?	19
2.4 Conclusie	20
Hoofdstuk 3: Wat te doen met een onevenredig verzoek	22
3.1 Is de verzoeker een belanghebbende?	22
3.2 De gevolgen en risico's van niet handhavend optreden	23
3.3 De (on)mogelijkheden van handhavingsbeleid	24
3.3.1 Bestaand gemeentelijk handhavingsbeleid	25
3.3.2 Prioriteiten stellen	25
3.3.3 Het economisch perspectief	27
3.3.4 Eigen verantwoordelijkheid	28
3.4 Kostendekkende griffierechten	29
3.5 Verwachtingen van de burger	30
3.5.1 Het algemeen belang	30
3.5.2 Onderzoek door de Nationale ombudsman	31
3.6 Conclusie	34
Hoofdstuk 4: De praktijk in Boxtel	35
4.1 Het beleid in Boxtel	35
4.2 Berging tegen de perceelsgrens	35

4.2.1 Hoe is met het verzoek omgegaan?	36
4.2.2 Was dit verzoek onevenredig?.....	37
4.2.3 Hoe had het verzoek afgehandeld kunnen worden?	37
4.3 Een te hoge erfafscheiding	38
4.3.1 Hoe is met het verzoek omgegaan?	38
4.3.2 Was dit verzoek onevenredig?.....	39
4.3.3 Hoe had het verzoek afgehandeld kunnen worden?	40
4.4 Hondenhok, kippenhok en overkapping	40
4.4.1 Hoe is met het verzoek omgegaan?	40
4.4.2 Was dit verzoek onevenredig?.....	40
4.4.3 Hoe had het verzoek afgehandeld kunnen worden?	41
4.5 Uitbreiding schuur	42
4.5.1 Hoe is met het verzoek omgegaan?	42
4.5.2 Was dit verzoek onevenredig?.....	42
4.5.3 Hoe had het verzoek afgehandeld kunnen worden?	43
4.6 Conclusie	43
Hoofdstuk 5: Eindconclusie	44
5.1 Resultaten en conclusie	44
5.2 Advies.....	46
Evaluatie van het onderzoek	47
Bronnenlijst	48
Bijlage I Stukken gemeente Anna Paulowna	
Bijlage II Berging tegen de perceelsgrens	
Bijlage III Een te hoge erfafscheiding	
Bijlage IV Hondenhok, kippenhok en overkapping	
Bijlage V Uitbreiding schuur	

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Bij de gemeente Boxtel lopen op het gebied van bouwen een groot aantal handhavingszaken en procedures over vergunningen. Hierdoor is de werkdruk hoog. Deze zaken worden behandeld door medewerkers van de afdeling Wonen en Milieu (WM). Het behandelen van een handhavingszaak is een tijdrovende aangelegenheid. Dit geldt zeker wanneer hierbij meerdere partijen (belanghebbenden) betrokken zijn. Dit is het geval wanneer een procedure wordt gestart doordat een derde belanghebbende (bijvoorbeeld een buurman) om handhaving verzoekt.

Indien het om een kleine overtreding gaat is het soms de vraag of een verzoeker om handhaving echt hinder ondervindt van een overtreding. Wanneer een schutting twee centimeter hoger wordt gebouwd dan is toegestaan, dan is er sprake van een illegale situatie. Deze afwijking is dan echter met het blote oog niet of nauwelijks waarneembaar. Indien een buurman hierover klaagt of een verzoek tot handhaving doet is het niet waarschijnlijk dat hij hier echt last van heeft. Mogelijk spelen er dan andere zaken mee. Het kan zijn dat het verzoeken om handhaving dan wordt gebruikt om een burencnflict voort te zetten.

Vertegenwoordigers van de gemeente worden hierbij betrokken met als gevolg dat in de praktijk een tijdrovende en kostbare juridische procedure ontstaat. Ruimtelijk gezien maakt het nauwelijks iets uit of de handhavingsprocedure wel of niet slaagt. En de relatie tussen de burens zal ook niet beter worden hierdoor. Kortom, in die gevallen wordt er relatief veel geïnvesteerd met nauwelijks rendement. Er kan dan worden gesproken van een oneigenlijk, onredelijk of onevenredig verzoek tot handhaving.

Mede gelet op aanstaande bezuinigingen willen de medewerkers van WM graag weten wat juridisch gezien de mogelijkheden zijn om met dergelijke verzoeken tot handhaving om te gaan. Daarbij mag de dienstverlening echter niet uit het oog worden verloren. Indien het mogelijk is om een deel van de zaken op een minder tijdrovende, en dus kostbare, manier aan te pakken dan kunnen meer andere zaken worden afgehandeld met dezelfde beschikbare capaciteit.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

De gemeente Boxtel is een overheidsorgaan dat klantgericht en efficiënt wil werken. Dit betekent dat de burger centraal staat en zij niet onnodig met regels wordt geconfronteerd. Efficiënt werken houdt in dat er geen onnodige handelingen worden verricht en dat de werkwijze overzichtelijk en helder is.

Bij de medewerkers van WM is niet bekend wanneer sprake is van een onevenredig verzoek tot handhaving bij bouwactiviteiten. Zij willen weten aan welk juridisch kader zij zijn gebonden en wat binnen dit kader de mogelijkheden zijn om met deze klachten en verzoeken om te gaan. Zij willen kosten besparen en toch een zekere mate van dienstverlening behouden.

Om hier antwoord op te geven is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Op welke juridische wijze dient de afdeling Wonen en Milieu van de gemeente Boxtel om te gaan met onevenredige verzoeken tot handhaving bij bouwactiviteiten?

1.3 Gehanteerde begrippen

In de onderzoeksvraag en bij het verdere onderzoek worden een aantal begrippen gebruikt die hier worden toegelicht.

Verzoeken tot handhaving

Juridisch gezien bestaat een onderscheid tussen een klacht en een verzoek tot handhaving. Een verzoek tot handhaving is een formeel verzoek waarbij het college van B&W wordt verzocht om actief handhavend op te treden. Tegen een op dit verzoek volgende beslissing staat bezwaar en vervolgens beroep en hoger beroep open. Een burger vraagt niet altijd officieel om handhaving. Een signaal kan ook zijn dat hij of zij last heeft van een overtreding en daar aandacht voor vraagt of een klacht indient. De achterliggende reden is vaak wel dat de burger wil dat het bevoegd gezag actie onderneemt.¹ In dit onderzoek worden daarom deze signalen, meldingen, klachten en officiële verzoeken tot handhaving samengevat als 'verzoeken tot handhaving'. Wanneer het in de juridische context van belang is om hierin een onderscheid te maken dan wordt dit specifiek omschreven.

Onevenredige verzoeken

In deze inleiding is naast het begrip onevenredig ook de term oneigenlijk en onredelijk gebruikt in relatie tot verzoeken tot handhaving. In dit onderzoek staan verzoeken tot handhaving centraal waarbij van een burger mag worden verwacht dat hij tot op zekere hoogte een begripvolle houding heeft voor omstandigheden bij een andere burger.² In dit verband is in de jurisprudentie een omschrijving gedefinieerd die als volgt luidt: Handhavend optreden kan zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. Deze omschrijving wordt verder toegelicht in hoofdstuk 2. Voor de leesbaarheid worden deze verzoeken tot handhaving verder aangehaald als 'onevenredige verzoeken'.

Behoorlijk bestuur

In de doelstelling van dit onderzoek is als vereiste opgenomen dat de dienstverlening niet uit het oog mag worden verloren. Dit is vanzelfsprekend aangezien de opdrachtgever onder andere een dienstverlenende organisatie is. Wanneer een overheidsorgaan invulling geeft aan haar taak is zij gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.³ Op deze beginselen wordt gedoeld met de term *dient* in de onderzoeksvraag. In dit onderzoek worden deze beginselen niet afzonderlijk behandeld maar bij de advisering wordt rekening gehouden met de kaders die hierdoor zijn gesteld.

¹ Helder handhaven 2010, p. 7.

² Zie Vermeer 2010, p. 21 en 46 voor de omschrijving van 'de gedogende burger'.

³ Zie Goorden 2003, p. 65 e.v. over de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

1.4 Leeswijzer en verantwoording werkwijze

In hoofdstuk 2 komt het juridisch kader aan bod over wanneer een verzoek onevenredig is. Dit is onderzocht door een literatuuronderzoek in actuele uitgaven, publicaties en jurisprudentie. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de mogelijkheden bekeken om met onevenredige verzoeken om te gaan. Dit is onderzocht door literatuur en jurisprudentie onderzoek aangevuld met empirisch/rechtsvergelijkend onderzoek naar de praktijk bij andere gemeenten. Hoofdstuk 4 bevat een analyse van de zaken die vanaf 2006 zich hebben voor gedaan in Boxtel waarbij mogelijk een onevenredig verzoek tot handhaving is gedaan. Dit is onderzocht door empirisch dossieronderzoek en ervaringen van medewerkers van WM. Hoofdstuk 5 bestaat uit een eindconclusie waarin de resultaten uit de verschillende hoofdstukken worden geïntegreerd. Over deze bevinden wordt daarbij een advies uitgebracht.

Hoofdstuk 2: Wanneer moet handhavend worden opgetreden?

Een illustratie:

Peter de Vries heeft een tuinbouwbedrijf in het buitengebied van een kleine gemeente (circa 14.000 inwoners). Aangrenzend aan zijn bedrijf ligt een perceel met daarop een burgerwoning. Deze woning wordt bewoond door Karel Smits. Karel stelt dat de voorschriften van de milieuvergunning door Peter niet goed worden nageleefd. Om handhaving van de voorschriften af te dwingen wordt daarom door Karel een aantal keer om handhaving verzocht bij het plaatselijke college van B&W. Het gevolg is dat Peter meerdere malen betrokken wordt in kostbare en tijdrovende juridische procedures. De relatie met zijn buurman wordt hierdoor niet beter.

De struiken naast de oprit van Peter vlak aan de weg zijn in de loop der jaren behoorlijkheid gegroeid. Deze struiken zijn eigendom van Karel. Het uitzicht wordt belemmerd zodra Peter de weg op rijdt. De inrit wordt ook gebruikt door de leveranciers van Peter (veelal vrachtvervoerders). Voor hen is het nagenoeg onmogelijk om het perceel op een veilige manier te verlaten. De struiken groeien door boven grond die eigendom is van de gemeente. Peter heeft al meerdere malen aan de gemeente en aan Karel verzocht de struiken te snoeien. Dit zonder enig resultaat. Peter krijgt de indruk dat zijn buurman hem vooral wil dwarszitten. Deze indruk wordt nog versterkt doordat Karel voor de struik een afscheiding van gaas heeft gemaakt. Dit hekwerk is ongeveer 1.80 meter hoog en 2 meter breed. Peter heeft de indruk dat Karel dit hekwerk met opzet heeft geplaatst om snoeien onmogelijk te maken. Uit navraag bij de gemeente blijkt dat voor dit hekwerk geen bouwvergunning is verleend. Bovendien blijkt dat het bouwwerk niet voldoet aan het bestemmingsplan. Een hekwerk mag op die plek niet hoger zijn dan 1 meter. Peter besluit een verzoek tot handhaving te doen bij het college van B&W.⁴

Is het college verplicht om handhavend op te treden? In welke gevallen is dat dan zo? En hoe zit het met de belangenafweging bij het nemen van besluiten naar aanleiding van handavingsverzoeken?

Het college B&W heeft als taak om binnen haar grondgebied zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van illegale bouwactiviteiten (artikel 92 Wonw en artikel 5.2 Wabo). De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'ABRvS') heeft bepaald dat er bij geconstateerde overtredingen sprake is van een zogenaamde 'beginselflicht tot handhaving'. De ABRvS hanteert daarbij het volgende kader.

Gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden kan van het bestuursorgaan worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien een concreet zicht op legalisatie bestaat. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.⁵

⁴ Vervolg in paragraaf 2.2.3, p.17.

⁵ In de uitspraak ABRvS 30 juni 2004, LJN AP4683 is deze omschrijving geïntroduceerd. De omschrijving is nog steeds actueel, zie: ABRvS 23 maart 2011, LJN BP9534 en ABRvS 30 maart 2011, LJN BP9550.

Dit hoofdstuk gaat over de vraag wanneer handhaven zo onevenredig is dat hiervan dient te worden afgezien. Om hier antwoord op te kunnen geven is het nu geldende recht leidend. Om een goed beeld te kunnen vormen van wat de beginselplicht tot handhaving inhoudt, en hoe deze tot stand is gekomen, worden eerst de ontwikkelingen in de afgelopen decennia in vogelvlucht beschreven.

2.1 Naar een beginselplicht tot handhaving

Om regels te kunnen handhaven zijn in bijzondere bestuursrechtelijke wetten bevoegdheden gecreëerd voor bestuursorganen om bestuursdwang toe te passen. Een voorbeeld hiervan is artikel 125 Gemeentewet. Hierin is bepaald het gemeentebestuur *bevoegd* is om een last onder bestuursdwang op te leggen. Daarnaast is in artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaald dat een bestuursorgaan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom *kan* opleggen. Het gaat hier om een zogenaamde ‘discretionaire bevoegdheid’. Of meer specifiek: een ‘bevoegdheid met beleidsvrijheid’. Deze bevoegdheid is wettelijk ingekaderd door artikel 3:4 Awb. Daarin is bepaald dat alle rechtstreeks bij een besluit betrokken belangen moeten worden afgewogen. Doordat het bestuur over deze ‘vrijheid’ beschikt bij het nemen van handhavingsbesluiten dient de bestuursrechter deze besluiten terughoudend te toetsen. Dit houdt in dat de bestuursrechter zich slechts mag afvragen of het bestuursorgaan in redelijkheid tot het bestreden besluit heeft kunnen komen. In de jaren zeventig en tachtig werden handhavingsbesluiten op die manier getoetst.⁶

Eind jaren negentig kwam hier verandering in. Vanuit de rijksoverheid werd steeds meer nadruk gelegd op het belang van rechtshandhaving. Diverse publicaties zijn toen verschenen. De algemene conclusie was dat sprake is van een handhavingstekort. De beleidsvrijheid om al dan niet over te gaan tot het toepassen van bestuursrechtelijke herstelsancties is toen door de ABRvS begrensd. Deze nieuwe lijn in de jurisprudentie betekende dat handhaving uitgangspunt werd; er ging een ‘beginselplicht tot handhaving’ gelden. Wat inhield dat een bestuursorgaan in beginsel verplicht is over te gaan tot handhaving van de regelgeving waarmee het belast is, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden.⁷

De eerste jaren was er over de reikwijdte van deze beginselplicht soms nog onduidelijkheid.⁸ In de zomer van 2004 kwam aan de onduidelijkheden een einde. De ABRvS heeft toen de ‘uniforme’ beginselplicht-formule geïntroduceerd zoals omschreven in de inleiding van dit hoofdstuk.

Maar wat betekent deze formule nu in de praktijk? In de volgende paragraaf wordt daar op ingegaan.

⁶ Albers 2004, p. 233.

⁷ Albers 2005, p. 192, 193.

⁸ Wat onduidelijk was laat ik verder buiten beschouwing omdat dit niet direct van belang is voor dit onderzoek.

2.2 De beginselplicht in de praktijk

2.2.1 Wanneer mag een overtreding worden gedoogd?

Wetten en regels bevatten geen vrijblijvende normen die naar eigen inzicht kunnen worden nageleefd en gehandhaafd. Als uitkomst van een democratisch proces worden normen bepaald die de samenleving noodzakelijk vindt. Met deze normen worden belangen beschermd, de samenleving geordend, worden gedragsveranderingen in gang gezet en worden beleidsdoelstellingen gehaald. Ook worden deze normen gesteld om rechtszekerheid te verschaffen en rechtsgelijkheid te verzekeren.⁹

Bij het opstellen van de wet kunnen niet alle situaties worden voorzien. Daarom gaat ons recht niet uit van een volledige handhavingsplicht. Een bevoegdheid tot handhaving geeft echter wel de plicht om zorgvuldig en verantwoord om te gaan met deze bevoegdheid. Een zorgvuldige belangenafweging is daarbij noodzakelijk. Het doel en de strekking van de norm moet daarbij uitgangspunt zijn.¹⁰

Wanneer een overtreding wordt geconstateerd kan een bestuursorgaan daar in grote lijnen op twee manieren mee omgaan. Er wordt handhavend tegen opgetreden of er wordt gedoogd. Op welke manier handhavend kan worden opgetreden valt buiten de kaders van dit onderzoek.

Gedogen kan expliciet of impliciet voor permanente en voor tijdelijke situaties. Bij tijdelijke situaties kan worden gedacht aan toekomstige legalisatie of het op een andere manier opheffen van de overtreding. Door de rijksoverheid zijn twee beleidsnota's opgesteld waarin normen voor gedogen zijn bepaald. Dit zijn de notitie 'Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen' (hierna: 'de notitie') en de nota 'Gedogen in Nederland' (hierna: 'de nota').^{11 12} Deze beide nota's gelden nog steeds, al zijn ze wat verouderd.¹³ De nota (in de literatuur ook wel de nota 'Grenzen aan gedogen' genoemd) geldt voor het gehele bestuursrecht waardoor deze algemener van aard is. De notitie 'gezamenlijk beleidskader' is daarentegen vooral geschreven voor milieuovertredingen. Hierin is rekening gehouden met bijzondere omstandigheden die spelen binnen dit rechtsgebied. Wanneer de nota en de notitie met elkaar worden vergeleken biedt de nota meer ruimte om te gedogen dan het beleidskader.¹⁴

Volgens de Nota 'Gedogen in Nederland' is gedogen alleen toegestaan of, soms zelfs rechtsplicht, in een aantal gevallen. Vermeer vat deze gevallen als volgt samen:¹⁵

1. Overgangs- en overmachtssituaties;
2. Gevallen waarin het achterliggende belang evident beter is gediend met gedogen;
3. Gevallen waarin in het algemeen een ander belang zwaarder weegt dan de handhaving.

En dit onder de volgende voorwaarden:

1. Gedogen mag slechts plaatsvinden in uitzonderingsgevallen;
2. Gedogen dient beperkt te blijven in omvang en/of tijd;

⁹ Kamerstukken II 1996/1997, 25085, nrs. 1-2, p. 5.

¹⁰ Kamerstukken II 1996/1997, 25085, nrs. 1-2, p. 5.

¹¹ Vermeer 2010, p. 52.

¹² Kamerstukken II 1996/1997, 25085, nrs. 1-2.

¹³ Vermeer 2010, p. 54.

¹⁴ Vermeer 2010, p. 54.

¹⁵ Vermeer 2010, p. 54.

3. Gedogen moet expliciet geschieden en na een zorgvuldige en kenbare belangenafweging;
4. Gedogen dient onderworpen te zijn aan actieve controle op de vraag of de overwegingen die geleid hebben tot het gedogen, nog actueel zijn. Op de naleving van eventuele voorwaarden die verbonden zijn aan een gedoogbeslissing moet eveneens worden toegezien.

Vermeer voegt hier nog aan toe:

5. De noodzaak tot het bieden van voldoende rechtsbescherming aan derde belanghebbenden.¹⁶

Dit onderzoek is specifiek gericht op kleine overtredingen bij bouwen. Het bouwrecht is een specifiek rechtsgebied en de nota heeft een algemeen karakter. Daarom is het van belang om daarnaast nog na te gaan of er misschien overkomsten zijn met situaties uit het milieurecht zoals verwoord in de notitie.

Vermeer vat de situaties waarin volgens de notitie gedogen aanvaardbaar is als volgt samen:

1. overmachtsituaties. Het handhaven van wettelijke regels heeft ongewenste consequenties voor het milieu;
2. overgangssituaties I. Gevallen waarin gewerkt wordt zonder vergunning, omdat door omstandigheden die buiten de macht van de vergunninghouder liggen, de nieuwe vergunning niet aansluitend op de oude – geëxpireerde- vergunning kan worden verleend;
3. overgangssituaties II. Gevallen waarin wel wordt gewerkt met een vergunning, maar deze niet meer juist blijkt te zijn (...) omdat, door nieuwe technische inzichten ten aanzien van bepaalde stoffen of door nieuwe jurisprudentie voor bepaalde soorten inrichtingen, plotseling een vergunning ingevolge een andere wet vereist blijkt te zijn;
4. overgangssituaties III. Gevallen waarin door het alvast starten van een activiteit, vooruitlopend op vergunningverlening, een bestaande voor het milieu schadelijke situatie kan worden beëindigd, verminderd of gereguleerd (...). Hierbij moet aan elk van de volgende voorwaarden zijn voldaan:
 - er zijn geen alternatieven voorhanden waarmee hetzelfde effect kan worden bereikt;
 - de aanvrager van de vergunning treft geen verwijt ten aanzien van het tijdstip van indiening van de vergunningaanvraag;
 - de gerede verwachting bestaat dat positief op de vergunningsaanvraag zal worden beslist;
5. overgangssituaties IV. Gevallen waarin een vergunning van een bestaand bedrijf om formele redenen is vernietigd, maar (met in essentie dezelfde inhoud) opnieuw kan worden verleend;
6. gevallen waarin de technisch onmogelijk blijkt de voorschriften na te leven waardoor het nodig is de voorschriften aan te passen (mits uit het milieuoogpunt aanvaardbaar);
7. gevallen waarin onderzocht moet worden hoe een overtreding van bepaalde voorschriften kan worden beëindigd, en waarvoor het nodig is de handeling in kwestie nog enige tijd uit te voeren;
8. gevallen waarin overtreding plaatsvindt van regelgeving, terwijl soepelere regelgeving in voorbereiding is.¹⁷

¹⁶ Vermeer 2010, p. 24.

¹⁷ Vermeer 2010, p. 52, 53

De benoemde situaties in het milieurecht zijn niet of nauwelijks vergelijkbaar met onevenredige verzoeken tot handhaving bij bouwactiviteiten die centraal staan in dit onderzoek. Alleen de gevallen bij punt 1 (overmacht) en 8 (soepelere regelgeving in het vooruitzicht) kan aan de orde zijn bij bouwen. Deze situaties worden ook genoemd in de nota onder de noemer 'overgangs- en overmachtsituaties'.

Dat de gevallen uit het milieurecht verschillen van die in het bouwrecht is te verklaren. Toezicht en handhaving bij milieu- en bouwzaken zien over het algemeen op verschillende soorten overtredingen. In het milieurecht gaat het om voorschriften die een gebruiksfase (een continu proces) reguleren terwijl het bij bouwen om realisatie gaat. Hierbij is er wel een overlap doordat op grond van milieuregelgeving ook concrete zaken dienen te worden gerealiseerd. Maar deze voorzieningen dienen dan over het algemeen wel een specifiek doel in de gebruiksfase. De belangen die worden beschermd in de verschillende rechtsgebieden verschillen ook. In het milieurecht is dit het belang van de bescherming van het milieu. Bij bouwen is dit een visueel/ ruimtelijk belang en veiligheid. Binnen de verschillende rechtsgebieden is er wel overlap want ze staan niet volledig naast elkaar. Maar er kan worden geconcludeerd dat bij bouwnormen vooral de nota (nog) maatgevend is voor gedogen.

Bij onevenredige verzoeken tot handhaving bij bouwvoorschriften kunnen alle gevallen die worden genoemd in de nota zich voordoen. Hierbij moet dan nog wel getoetst worden aan de gestelde voorwaarden.

2.2.2 De invloed van de rechtspraak

De beleidsregels voor gedogen zijn vrij globaal van aard. In de rechtspraak dienen bestuursrechters rekening te houden met de bijzondere omstandigheden van het geval. In de rechtspraak worden de algemene gedoogcriteria in de praktijk gebracht en hanteerbaar gemaakt voor concrete gevallen. Daarbij heeft de rechtspraak ontwikkelingen doorgemaakt die niet in de nota's zijn weergegeven. De bestuursrechter is daarbij vooral rechtsvormend te werk gegaan. Deze jurisprudentie is voor de gedoogrechtspraak van vitaal belang.¹⁸ Over de ruimte om te gedogen schreef Vermeer dat deze door de ontwikkeling in relatie tot de beginselplicht tot handhaving zijn afgenomen, maar door de jurisprudentie zeker niet verwaarloosbaar is.¹⁹

Er wordt groot belang gehecht aan handhaving. Dit heeft als gevolg dat het bestuursorgaan uitdrukkelijk moet motiveren indien niet handhavend wordt opgetreden. Door de beginselplicht is de ruimte om niet te handhaven geringer geworden. Misbruik van de handhavingsbevoegdheid wordt daarmee tegengegaan. Dit betekent ook dat het handhavend bestuur beschikt over een sterke legitimering indien wel handhavend wordt opgetreden.²⁰

Hierdoor zal de bestuursrechter een situatie waarbij handhavend wordt opgetreden terughoudender toetsen dan wanneer handhaving wordt geweigerd. Wanneer men dus de rechtspraak over dit onderwerp wil analyseren geven de zaken waarbij is geweigerd handhavend op te treden het meest representatief weer wat de grenzen zijn aan de beginselplicht. De jurisprudentie over zaken waarbij een bestuursorgaan handhavend

¹⁸ Vermeer 2010, p. 55, 66.

¹⁹ Vermeer 2001, p. 82.

²⁰ Vermeer 2001 p. 82.

optreedt is hiervoor minder representatief. In de deze paragraaf volgt een samenvatting van de jurisprudentie over het afzien van handhavend optreden.

2.2.3 Hoe oordeelt de bestuursrechter?

In deze subparagraaf zijn een aantal uitspraken weergegeven die gaan over het afzien van handhavend optreden. Daarbij is voornamelijk gekeken naar handhaving bij bouwactiviteiten. Doordat de beginselplicht-formule in het gehele omgevingsrecht wordt gehanteerd zullen ook een paar uitspraken worden besproken die raakvlakken hiermee hebben en waarin een breder toepasbare motivering wordt gehanteerd door de bestuursrechter.²¹

De actuele beginselplicht-formule bestaat uit een aantal onderdelen. In het kader van dit onderzoek wordt vooral aandacht besteed aan de bijzondere omstandigheid 'dat handhavend optreden zodanig onevenredig kan zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien'. In de jurisprudentie wordt het criterium als volgt gehanteerd.

*Overtreding geluidsnorm café, Beesel*²²

Een verzoek tot handhaving van de geluidsvoorschriften is afgewezen doordat de geconstateerde eenmalige overschrijding minder dan 5 dB(A) betrof. De betrokken gemeente hanteert beleid dat pas wordt opgetreden bij overtredingen van meer dan 5dB(A), tenzij meerdere malen een overschrijding wordt geconstateerd.

Overwegingen ABRvS: De ABRvS oordeelt dat een bestuursorgaan de beslissing om af te zien van handhavend niet uitsluitend mag baseren op de geringe omvang van een overtreding. Dit levert op zichzelf beschouwd geen bijzondere omstandigheid op. Wel is het mogelijk dat in een concrete situatie het belang bij handhaving van een overtreding van geringe omvang zodanig onevenredig is in verhouding tot de belangen die daartegen pleiten, dat van handhavend optreden moet worden afgezien. Dit zal moeten worden beoordeeld aan de hand van een afweging van alle in de concrete situatie spelende belangen.

*Leiplatanen, Nederweert*²³

Aan een vrijstelling is de voorwaarde verbonden dat op 1 meter afstand van een muur een haag leiplatanen moet worden geplant. Het doel van dit voorschrift is om de inkijk vanuit nabij gelegen appartementen te beperken. De leiplatanen zijn geplant op 60 cm van de muur. De bewoner van het aangrenzend perceel heeft een verzoek tot handhaving gedaan.

Overweging ABRvS: De aan de vrijstelling verbonden voorwaarde heeft als doel de inkijk vanuit de appartementen in de achtertuin te beperken. Door de leiplatanen op 60 cm afstand te plaatsen in plaats van 1 meter wordt dit doel nog steeds bereikt. Daarbij is niet gebleken de verzoeker belang heeft bij het handhaven van de afstand tussen de muur en de leiplatanen op 1 meter. Onder deze omstandigheden heeft het college in redelijkheid kunnen concluderen dat het treffen van handhavingsmaatregelen ten aanzien van dit onderdeel van de voorwaarde zodanig onevenredig zou zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden behoort te worden afgezien.

²¹ Albers 2005, p. 200, 201.

²² ABRvS 21 juli 2010, LJN BN1943.

²³ ABRvS 21 juli 2004, LJN AQ3659.

*Garage met overkapping, Reusel-De Mierden*²⁴

In deze zaak is een bouwvergunning verleend voor een bedrijfsgebouw. Dit bedrijfsgebouw moest volgens een voorschrift van de bouwvergunning op 5 meter van de perceelsgrens staan. Deze afstand was slechts 2,75 meter. Door de nabuur is verzocht om handhavend op te treden. Dit verzoek is afgewezen doordat is gebleken dat het betreffende gebouw geen bedrijfsgebouw is zoals bedoeld in het bestemmingsplan maar een bijgebouw. In tegenstelling tot een bedrijfsgebouw geldt voor een bijgebouw niet dat deze 5 meter van de perceelsgrens moet blijven.

Overwegingen ABRvS: Volgens de ABRvS is het verzoek om handhaving terecht afgewezen. Daarbij heeft de ABRvS overwogen dat de verzoeker om handhaving onmiskenbaar meer nadeel zou ondervinden in het gebouw zou worden gebouwd conform de bouwvergunning en dat er concreet zicht was op legalisatie.

*Scheidingsmuur met poort, Horst aan de Maas*²⁵

Er is een bouwvergunning verleend voor een scheidingsmuur met een hoogte van 2,20 meter met daarin een poort. De muur is lager gebouwd, circa 2 meter. De penanten en de poort zijn circa 2,10 meter hoog. Daarbij is de poort 5 meter verplaatst waardoor de vergunninghouder zicht heeft op privé zitjes van de verzoekers tot handhaving. Indien de scheidingsmuur in het geheel niet hoger zou zijn dan 2 meter dan mag deze vergunningsvrij worden gebouwd.

Overwegingen rechtbank: Er is sprake van een overtreding van zeer geringe aard en ernst. Daarbij is het niet aannemelijk dat de belangen van eisers en de overige bewoners door de huidige hoogte van de erfafscheiding worden geschaad. Het beroep van eisers strekt er toe dat de erfafscheiding wordt gerealiseerd als vergund, wat een muur van 2.20 meter zou opleveren. Door de poort enkele centimeters lager te maken - tot een hoogte van 2 meter – zou deze vergunningsvrij zijn. Met deze kleine aanpassing zijn de belangen van eisers niet gediend, aangezien tijdens de zitting is gesteld dat eisers niet zitten te wachten op een verlaging van de poort maar dat het hen gaat om verplaatsing daarvan. Voor het door eisers gestelde belang van bescherming van privacy zal een verlaging van de poort van geen betekenis zijn. Ook is het onaannemelijk dat de belangen van derden worden geschaad door het achterwege blijven van handhavend optreden. Gelet op deze omstandigheden is handhaving onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat moet worden geoordeeld dat van handhavend optreden mag worden afgezien. Dit geldt ook voor de locatie van de poort aangezien deze met een kleine aanpassing vergunningsvrij kan worden gemaakt. De poort zou dan op elke willekeurige plaats gebouwd mogen worden.

*Bijgebouw en overkapping voor jacuzzi, Wieringen*²⁶

Er is bouwvergunning verleend voor een bijgebouw. Ook is een overkapping gebouwd zonder vergunning. Het bijgebouw is 1 meter opgeschoven richting de erfgrans. Verder is de bouwvergunning verleend voor een bijgebouw met een oppervlakte van 50 m² en is in afwijking daarvan een bijgebouw met een oppervlakte van ongeveer 57 m². Ook is het bijgebouw 20 cm hoger gebouwd dan waarvoor bouwvergunning is verleend. Gelet op de planvoorschriften is het bijgebouw in strijd met het bestemmingsplan gebouwd. De overkapping mag tot 30 m² vergunningsvrij worden gebouwd. De overkapping heeft een oppervlakte van ongeveer 49 m².

²⁴ ABRvS 1 maart 2006, LJN AV2975.

²⁵ Rb. Roermond 9 april 2009, LJN BI1295.

²⁶ ABRvS 15 juli 2009, LJN BJ2586.

Overwegingen ABRvS: Geen overtreding van geringe aard en ernst. Hoge kosten voor het aanpassen is voor risico van de bouwer. Dat derden geen hinder ondervinden van het bouwwerk is gelet op het algemeen belang dat met handhavend optreden is gediend ook geen omstandigheid om van handhavend optreden af te zien.

Tuinhuis, Goes²⁷

In deze zaak is een tuinhuis gebouwd in afwijking van de daarvoor verleende bouwvergunning. De dakvoetheogte van het tuinhuis is 0,39 meter en de nokhoogte 0,43 meter hoger dan op de bouwtekeningen is aangegeven. Het tuinhuis staat ook 0,86 meter te dicht op de perceelgrens. Hierbij is het dakoverstek aangemerkt als het dichtst bij de perceelgrens. De afstand van de muur van het tuinhuis tot de perceelgrens is 0,1 meter te dicht.

Overwegingen rechtbank: geen overtreding van zeer geringe aard en ernst. Het is daarbij aannemelijk dat de belangen van eisers door de overtreding worden geschaad. Zo is er door het tuinhuis verminderd uitzicht vanuit de woning en vanaf het perceel van eisers en ook is aannemelijk dat er sprake is van toegenomen schaduwwerking. Dit komt enerzijds door de afmetingen en de situering van het tuinhuis ten opzichte van het perceel van eisers, anderzijds wordt dit versterkt door het feit dat het deel van het perceel waarop het tuinhuis is geplaatst, ten behoeve van de bouw is verhoogd. Door de verhoging is ter plaatse in vergelijking met het perceel van eisers sprake van een substantieel niveauverschil.

Garage/bergruimte, Horst aan de Maas²⁸

Een garage/bergruimte is niet geheel gebouwd volgens de verleende bouwvergunning. De volgende afwijkingen zijn geconstateerd.

- de goothoogte wijkt 5 cm af en de nokhoogte 3 cm;
- de hellingshoek wijkt 1,7 graden af en de dakhelling wijkt 1,4 graden af;
- de binnenwerkse hoogte van de garage wijkt 150 mm af;
- de hoogte van de kanteldeur van de garage wijkt 130 mm af.
- de oplegging van de muurplaat is gewijzigd;
- er zijn etherniet platen onder de sporen gevestigd in plaats van aan de onderzijde;
- achter in het gebouw is tussen de houten balklaag een trap gerealiseerd.

Overwegingen ABRvS: Overtreding van geringe aard en ernst. Handhaving is in dit geval zodanig onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden behoort te worden afgezien. Daarbij is in aanmerking genomen dat niet is gebleken dat de belangen van appellant of de belangen van derden door de afwijkingen van de bouwvergunning worden geschaad. Ook is daarbij in aanmerking genomen dat het gerealiseerde bouwwerk niet in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingplan en het Bouwbesluit.

Paardenstal, Veldhoven²⁹

Een paardenstal wordt illegaal bewoond door een echtpaar van resp. 80 en 70 jaar. Om gezondheidsredenen zijn zij aangewezen op een gelijkvloerse woning in een natuurlijke omgeving. Door een agrariër tegenover de paardenstal is een verzoek tot handhaving gedaan. Het college heeft besloten om niet handhavend op te treden. Zij stellen dat er geen

²⁷ Rb. Middelburg 25 april 2008, LJN BD0625.

²⁸ ABRvS 25 oktober 2006, LJN AZ0803.

²⁹ ABRvS 30 juni 2000, LJN AA6749.

alternatieve woonruimte beschikbaar is en dat de bewoning, gezien de leeftijd van de bewoners, niet van lange duur zal zijn.

Overwegingen ABRvS: Er is sprake van een bijzonder geval waarbij terecht is afgezien van handhaving. Bij de afweging om handhavend op te treden hoeft het college niet te onderzoeken of er een alternatieve woonruimte is. De bewoning vormt geen (verdere) belemmering voor de bedrijfsvoering van het nabij gelegen bedrijf van de verzoeker tot handhaving. Door dit gegeven zijn de belangen van verzoeker minder zwaarwegend zodat het college door de bijzondere omstandigheden van dit geval van handhaving kon afzien

*Hekwerk van kippen gaas, Breezand*³⁰

Deze zaak is uiteengezet als illustratie in het begin van dit hoofdstuk. Het college wijst het verzoek tot handhaving af.

Overweging ABRvS: Het college heeft in redelijkheid niet hoeven op te treden. De overtreding is van zeer geringe aard en ernst en het is niet aannemelijk geworden dat de belangen van verzoeker door de aanwezigheid van het hekwerk worden geschaad. Zijn belang is erop gericht dat de heg wordt gesnoeid zodat er vanuit de inrit meer zicht op de weg ontstaat. Daarbij is nog van belang dat geen belangen van derden worden geschaad door het achterwege blijven van handhavend optreden.

2.2.4 Wat blijkt uit de jurisprudentie?

In de aangehaalde uitspraken zijn situaties beoordeeld op de aspecten van dat specifieke geval. Dat deze afweging op die wijze plaatsvindt is ook tot uitdrukking gebracht in de steeds terugkerend beginselplicht-formule: Handhavend optreden kan zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden *in die concrete situatie* behoort te worden afgezien. Ieder voorval dient dus op zichzelf beoordeeld te worden. Zoals blijkt uit de uitspraken kunnen daarbij wel een aantal criteria worden afgeleid.

Eerst worden een aantal criteria benoemd die op zichzelf niet zorgen voor een bijzondere omstandigheid om van handhaving af te zien om daarna te vervolgen met wanneer dit wel het geval is, of kan zijn.

Geen bijzondere omstandigheid indien:

- een overtreding van geringe aard en ernst is (overtreding geluidsnorm café, Beesel), of
- er hoge kosten zijn om de overtreding ongedaan te maken (bijgebouw en overkapping voor jacuzzi, Wieringen) , of
- derden geen hinder ondervinden van de overtreding (bijgebouw en overkapping voor jacuzzi, Wieringen).

Uit de genoemde uitspraken blijkt dat een overtreding van geringe aarde en ernst in combinatie met de betrokken belangen wel een criteria is dat een bijzondere omstandigheid op kan leveren om van handhaving af te zien. Om dit gegeven toe te kunnen passen is allereerst van belang wanneer dit zich voordoet.

³⁰ ABRvS 19 januari 2005, LJN AS3204, zie ook de stukken van de gemeente Anna Paulowna in bijlage I.

2.2.5 Wanneer is sprake van een overtreding van geringe aard en ernst?

Een overtreding van een hoogtemaat met 10 cm voor een poort met penanten is beoordeeld als een overtreding van geringe aard en ernst (Scheidingsmuur met poort, Horst en Maas). Hetzelfde geldt voor een afrastering die 80 cm te hoog is en die een breedte heeft van 2 meter (Hekwerk van kippengaas, Breezand).

In de uitspraak 'Garage/bergruimte, Horst aan de Maas' is ook geoordeeld dat een overtreding van geringe aard en ernst was. Daarbij is echter meegewogen dat de overtreding niet in strijd was met het bestemmingsplan en het bouwbesluit. Hieruit kan worden geconcludeerd dat zicht op legalisatie heeft meegespeeld bij de afweging of een overtreding van geringe aard en ernst is. Ditzelfde kan ook, ondanks dat dit niet expliciet is genoemd in de uitspraak, opgaan voor de zaak 'Scheidingsmuur met poort, Horst en Maas'. Deze zicht op legalisatie onderscheidt zich echter wel van 'concreet zicht op legalisatie' doordat in deze twee zaken legalisatie niet alsnog plaatsvindt.³¹

Om te kunnen bepalen wanneer een overtreding van geringe aard en ernst is kan ook worden gekeken naar wanneer dit niet het geval is. Een 0,43 m te hoog gebouw met 0,39 m te hoge dakvoet die ook 0,86 m dicht bij een aangrenzend perceel werd gerealiseerd is beoordeeld als niet van geringe aard en ernst. Hierbij is het belang van een derde meegewogen bij het bepalen van de aard en ernst van de overtreding door verminderd zicht en schaduwwerking (Tuihuis, Goes).

Een overtreding die ook niet van geringe aard en ernst is beoordeeld betreft een overschrijding van een oppervlakte maat voor een bijgebouw met 7 m² en een overkapping met 19 m². Het bijgebouw was daarnaast nog 20 cm te hoog en was 1 m verplaatst (Bijgebouw en overkapping voor jacuzzi, Wieringen).

Een hekwerk met een hoogte van 1,5 m waar 1 m hoog vergunningsvrij was, is door de ABRvS als niet geringe overtreding aangemerkt. Hierbij is overwogen dat het hekwerk 400 m lang was en dat de overschrijding de helft van de toegestane hoogte betrof.³²

Een vaste lijn is hier niet direct uit op te maken. Wel geven deze uitspraak een bepaald grijs gebied aan waarbinnen sprake kan zijn van een overtreding van geringe aard en ernst. Indien een overtreding zich in dit gebied, of daaronder, bevindt is het van belang om de belangen voor derden (verder) af te wegen.

2.2.6 Wanneer worden belangen van derden geschaad?

Het belang van derden³³ wordt niet geschaad indien:

- duidelijk meer nadeel wordt ondervonden indien de norm zou worden gehandhaafd (Garage met overkapping, Reusel-De Mierden);
- het doel van het geschonden belang ondanks de overtreding toch wordt bereikt (Leiplatanen, Nederweert);
- het belang dat een verzoeker nastreeft niet wordt bereikt door het ongedaan maken van de overtreding (Hekwerk van kippengaas, Breezand en Scheidingsmuur met poort, Horst aan de Maas).

³¹ Zie Vermeer 2010, p. 74 e.v. over wanneer concreet zicht op legalisatie bestaat.

³² ABRvS 14 november 2007, LJN BB7783.

³³ Met dit belang wordt niet bedoeld de vraag of iemand belanghebbende is in de zin van artikel 1:3 Awb.

Indien een derde belang heeft bij handhaving zal een bestuursorgaan als snel gehouden zijn om aan de beginselplicht te voldoen. Uitzonderingen hierop zijn in de jurisprudentie nauwelijks te vinden. Een uitzondering is de uitspraak ‘Proefdraaien van vliegtuigmotoren, Lelystad’.³⁴ Uit deze uitspraak maakt Vermeer op dat indien grote belangen in het geding komen handhaving toch onevenredig kan zijn. Deze uitspraak is echter beperkt gemotiveerd waardoor er niet veel conclusies uit kunnen worden getrokken.³⁵

In de uitspraak Schutterij St. Cornelis³⁶ werd meegewogen dat een klager zelf het nodige kan doen om overtreding te voorkomen. Ook ging het in die zaak om een incidentele overtreding.³⁷ Bij een overtreding van bouwvoorschriften die in dit onderzoek centraal staan zullen deze criteria echter niet snel voorkomen.³⁸

2.3 Wat blijkt uit de literatuur?

Over dit onderwerp is sinds de vernieuwde beginselplicht-formule behoorlijk wat geschreven door verschillende juristen. In deze paragraaf worden de verschillende visies nader beschouwd.

In de situaties die in dit onderzoek centraal staan komt het erop neer dat afgezien dient te worden van handhaving indien de belangen van de overtreder door handhaving onevenredig worden geschaad.³⁹ Het bestuursorgaan zal zich altijd moeten verdiepen in de verschillende aspecten die meespelen bij een casus, en bijvoorbeeld onder ogen moeten zien of de overtreding voldoende ernstig is.⁴⁰ Hiermee wordt invulling gegeven aan de belangenafweging zoals bepaald in artikel 3:4 lid 2 Awb.

Albers concludeert dat een overtreder slechts in zeer uitzonderlijke situaties een geslaagd beroep kan doen op een bijzondere omstandigheid. Dit is volgens haar het geval omdat voor de ABRvS het (algemene) handhavingsbelang in verhouding tot het belang van de overtreder duidelijk zwaarder weegt.⁴¹

Vermeer vat de visie van Albers samen als dat een verplichting tot handhaving bestaat met uitzondering van marginale gevallen. Vermeer legt de nadruk meer op de beleidsvrijheid en belangenafweging. Deze afweging maakt het mogelijk om gewijzigde (maatschappelijke) inzichten mee te nemen.⁴² Hij meent dat de vernieuwde formule meer ruimte biedt om bij bijzondere omstandigheden te gedogen. Deze speelruimte blijft echter wel gering.⁴³

Vermeer vervolgt zijn betoog door in te zoomen op het evenredigheidbeginsel. *“Uit de jurisprudentie blijkt dat handhaving geen rigide aangelegenheid behoort te zijn. De beginselplicht moet door het bestuursorgaan verstandig worden gehanteerd. Een blik op de omstandigheden waaronder om handhaving wordt gevraagd, kan bijdragen aan de oordeelsvorming. Er zijn in de persoonlijke levenssfeer van derde en overtreder gelegen*

³⁴ ABRvS 7 september 2005, LJN AU2150.

³⁵ Vermeer 2010, p. 90

³⁶ 31 augustus 2005, LJN AU1791.

³⁷ Albers 2009.

³⁸ Incidentele overtredingen zouden zich voor kunnen doen bij tijdelijke bouwwerken.

³⁹ Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 468, 469.

⁴⁰ Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 469.

⁴¹ Albers 2009.

⁴² Vermeer 2010, p. 60.

⁴³ Vermeer 2010, p. 61.

omstandigheden denkbaar die toepassing van bestuursdwang onredelijk maken, bijvoorbeeld als de derde jarenlang heeft gewoond 'naast de overtreding', wetende dat de overtreding er was, die kennelijk heeft aanvaard, en dan op een goede dag, na onmin met zijn buurman over het lawaai van de grasmaaier, bedenkt dat er maar eens gehandhaafd moet gaan worden. Bij niet te forse overtredingen waarvan de nadelen zich beperken tot de plotseling boze buurman, acht ik afwijzing van het verzoek omdat handhaving in de gegeven omstandigheden onredelijk is, niet uitgesloten. Gaat het om geringe overtredingen die weinig of geen nadeel aan derden toebrengen, dan kan handhaving (mede gelet op de gevolgen daarvan op de overtreder) zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat daarvan behoort te worden afgezien. Tussen de regels door leest men vaak dat de rechter heeft gedacht (maar niet hardop mocht zeggen): 'buurman, zeur niet!'”^{44 45}

Een vergelijkbare visie heeft Polak (thans voorzitter van de staatsraad). Polak geeft aan dat het bestuur enige armslag heeft bij het beslissen over handhavend optreden tegen overtredingen waarbij dit zodanig onevenredig kan zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Deze beperkte armslag zou volgens hem aanwezig kunnen zijn, “*in gevallen waarbij het bestuur – soms voor de zoveelste keer – door de burger wordt ingeschakeld om een privégeschil met een omwonende te beslechten en waarbij dus het algemeen belang bij bestuurlijk optreden behoudens wellicht het voorkomen van precedentwerking, vrijwel nihil lijkt, ook al ontbreekt concreet zicht op legalisatie.*”⁴⁶

2.4 Conclusie

Het antwoord op de vraag wanneer sprake is van een situatie waarbij handhaving onevenredig is vloeit vooral voort uit de jurisprudentie. De rijksoverheid hanteert wel een aantal nota's over gedogen. Voor bouwvoorschriften is vooral de Nota 'Gedogen in Nederland' maatgevend. De toepassing daarvan is door de bestuursrechters uitgebreid en in de praktijk ingevuld. Daarnaast zijn in de literatuur diverse visies bekend waarbij de jurisprudentie is geanalyseerd en daarop is voortgeborduurd. Het volgende kan uit dit geheel worden geconcludeerd.

De verschillende aspecten die meespelen bij een geconstateerde overtreding kunnen niet afzonderlijk van elkaar worden gezien, maar dienen in samenhang te worden beoordeeld. Daardoor is een absolute grens niet te bepalen. Bij het bepalen van een grens zou geen recht worden gedaan aan de voorgeschreven beoordeling 'in het concrete geval'. Daarnaast zou het bepalen van een absolute grens de normering die door de, democratisch gelegitimeerde, wetgever is vastgesteld worden aangepast.

Het kan voorkomen dat sprake is van een ander zwaar wegend belang om van handhaving af te zien. Dit is echter zeer uitzonderlijk en wordt in de jurisprudentie niet snel aangenomen. Doorgaans moet het gaan om een overtreding van geringe aard en ernst waarbij belangen van derden niet of nauwelijks worden geschaad.

⁴⁴ Vermeer 2010, p. 88.

⁴⁵ Een vergelijkbare redenering kan worden opgemaakt uit de uitspraak ABRvS 6 november 2002, L/JN AE9891.

⁴⁶ Polak 2005, p. 205, 206.

Bij het beoordelen van een concreet geval dienen dan de volgende vragen te worden beantwoord:

1. Gaat het om een overtreding van geringe aard en ernst?
 - Een hulpmiddel is de jurisprudentie waarbij gevallen bekend zijn waarbij is geoordeeld wanneer een overtreding wel of niet als van geringe aard en ernst is. Zie paragraaf 2.2.5.
 - Indien zicht is op legalisatie zal een overtreding eerder van geringe aard en ernst zijn.

Indien wordt ingeschat dat de overtreding van geringe aard en ernst is dan dient het volgende nog te worden nagegaan:

2. Welke belangen spelen mee?
 - Wordt duidelijk meer nadeel ondervonden indien de norm zou worden gehandhaafd?
 - Wordt het doel van het geschonden belang ondanks de overtreding toch bereikt?
 - Wordt het belang dat een verzoeker nastreeft bereikt door het ongedaan maken van de overtreding?
Hierbij kan worden nagegaan wat het belang van de verzoeker is. Wat beoogt hij? En zijn er in de persoonlijke levenssfeer van de derde en de overtreder omstandigheden die toepassing van bestuursdwang onredelijk maken? Simpel gezegd: gaat het om ruziënde burens of wordt verwacht dat daadwerkelijk hinder wordt ondervonden? Een signaal hiervoor kan zijn dat de derde jarenlang wist van de overtreding en nu ineens om handhaving verzoekt. Een ander signaal zijn situaties waarbij keer op keer om handhaving wordt verzocht waarbij de belangen slechts beperkt zijn.

Wanneer het antwoord op vraag 1 en een van de subvragen bij vraag 2 met 'ja' wordt beantwoord dan kan sprake zijn van een overtreding waarbij handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen (een onevenredig verzoek).

Hoofdstuk 3: Wat te doen met een onevenredig verzoek

Met het in beeld brengen van wanneer een verzoek onevenredig is wordt nog geen antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek. Dit gegeven vormt slechts de basis van de verdere aanpak. Want, is niet handhaven een oplossing? Hoe ga je hier in de praktijk mee om? Welke instrumenten heeft het college om hier invulling aan te geven? En zijn er in de nabije toekomst nog ontwikkelingen die hieraan kunnen bijdragen? Deze en andere vragen komen aan bod in dit hoofdstuk waarin verschillende instrumenten en ontwikkelingen nader worden bekeken.

3.1 Is de verzoeker een belanghebbende?

Een formeel verzoek tot handhaving is een verzoek om een besluit als bedoelt in artikel 1:3 lid 1 Awb te nemen. Daarbij is het van belang of een verzoeker een belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 lid 1 Awb. Dit is van belang omdat er geen sprake is van een aanvraag wanneer een verzoeker geen belanghebbende is (artikel 1:3 lid 3 Awb). Wanneer een verzoek tot handhaving wordt geweigerd kunnen alleen belanghebbenden tegen dit besluit bestuursrechtelijke rechtsmiddelen instellen.⁴⁷

Het is niet altijd even duidelijk of een verzoeker belanghebbende is. Bij de vraag of een natuurlijk persoon belanghebbende is moet aan een aantal vereisten zijn voldaan. De verzoeker moet:

1. *Een eigen belang hebben;*

Wanneer iemand de belangen van een ander behartigd kan dat alleen met een machtiging. Bij natuurlijke personen gelden ideële belangen nooit als eigen belang. Dit zijn belangen zoals het 'architectonisch aanzien van de stad' of het milieu in algemene zin.

2. *Een objectief bepaalbaar belang hebben;*

Wanneer een belang alleen in iemands persoonlijke belevingswereld speelt is dit geen belang dat is vereist in artikel 1:2 lid 1 Awb. Hier kan worden gedacht aan bijvoorbeeld emotionele bezwaren. Door anderen moet het belang ook kunnen worden gedeeld.

3. *Een actueel belang hebben;*

Vrees voor toekomstige onzekere factoren waarbij iets misschien gaat gebeuren is geen belang dat is vereist in artikel 1:2 lid 1 Awb.

4. *Een persoonlijk belang hebben;*

Een belanghebbende moet zich onderscheiden van willekeurige andere. Een voorbeeld hiervan kan zijn dat iemand in de buurt woont.

5. *Een belang hebben dat rechtstreeks bij het besluit is betrokken.*

Indien een besluit wordt genomen moeten daarmee de belangen van de verzoeker zelf worden geraakt.⁴⁸

In de ruimtelijk ordening is vooral het zicht- en nabijheidscriterium van belang om te bepalen of iemand belanghebbende is. Wanneer een verzoeker zicht heeft op een bouwactiviteit die bijvoorbeeld zonder of in afwijking van een vergunning is gebouwd dan kan hij als belanghebbende worden aangemerkt. Volgens vaste jurisprudentie van de ABRvS wordt een

⁴⁷ Michiels & Muller 2006, p. 602.

⁴⁸ Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 69-71.

eigenaar van een aangrenzend perceel als een belanghebbende aangemerkt. Hierbij is het niet relevant of aan het zicht- en nabijheidsvereiste is voldaan.⁴⁹

Het kan ook voorkomen dat een verzoeker geen procesbelang heeft. Dit is het geval indien het nemen of vernietigen van een besluit niet kan bijdragen aan wat de verzoeker wil bereiken.⁵⁰

Bij een formeel verzoek tot handhaving is het van belang of iemand belanghebbende is. Wanneer dit zo is dan moet het bevoegd gezag binnen een redelijk termijn een besluit nemen. Deze termijn is tenminste acht weken (artikel 4:13 lid 1 en 2). Wanneer een verzoeker geen belanghebbende dan is het verzoek niet-ontvankelijk.⁵¹ Wanneer een verzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard staat hier de gebruikelijke rechtsbescherming tegen open. Bij de beoordeling van een bezwaar of (hoger) beroep staat dan alleen de vraag centraal of de verzoeker belanghebbende is. Wordt geoordeeld dat dit toch het geval is dan moet alsnog een besluit worden genomen op de aanvraag.

Het belanghebbende vraagstuk is een formele benadering van een verzoek. Juridisch gezien is het correct dat een verzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard. Indien wordt geoordeeld dat een verzoeker geen belanghebbende is. Het slechtste wat een bestuur kan doen is echter volstaan met een bericht aan verzoeker dat het zij niets zullen ondernemen omdat de verzoeker geen belanghebbende is.⁵² Wanneer een overtreding wordt geconstateerd ligt het voor de hand dat als behoorlijk bestuur toch een afweging wordt gemaakt of handhavend wordt opgetreden. En dat zij de verzoeker daarvan op de hoogte houden. Die afweging wordt ook gemaakt bij klachten en constatering door eigen medewerkers. Wanneer wel of niet handhavend wordt opgetreden bij een geconstateerde overtreding kan worden vastgelegd in handhavingsbeleid. Daarover meer in paragraaf 3.3.

3.2 De gevolgen en risico's van niet handhavend optreden

Indien wordt vermoed dat een verzoek onevenredig is dan is een logisch gevolg dat het verzoek wordt afgewezen. Tegen het besluit om niet te handhaven staat dan achtereenvolgens bezwaar bij het college, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de ABRvS open. Zoals is geconcludeerd in hoofdstuk 2 is de beoordeling dat van handhaving kan worden afgezien geen zekerheid. Er zijn altijd meerdere factoren die meespelen. Dit betekent ook dat situaties bijna nooit identiek zijn. De kans blijft dus aanwezig dat in een later stadium bij bezwaar of beroep wordt geoordeeld dat een verzoek niet onevenredig is waarbij dan een grondverklaring volgt.

Indien dit gebeurt betekent dit vrijwel automatisch dat gehandhaafd *moet* worden. In de bezwaarfase betekent dit dan dat er een besluit moet worden genomen waarmee handhavend wordt opgetreden. Dit zal doorgaans een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang zijn. Voor de overtreder staat er tegen dit besluit dan rechtstreeks beroep open bij de rechtbank. Er vindt immers een volledige heroverweging van het besluit plaats waarbij is beslist op een aanvraag. En op een aanvraag moet een besluit worden genomen met een rechtsgevolg (artikel 1:3 Awb).

⁴⁹ Michiels & Muller 2006, p.602.

⁵⁰ Poorter & De Waard 2003, p. 105, 106.

⁵¹ Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 69.

⁵² Marseille, Tolsma & De Graaf 2011, p. 27.

Indien een afgewezen verzoek tot handhaving op inhoudelijke gronden door de rechtbank of de ABRvS wordt vernietigd, moet een vrijwel volledig nieuwe procedure worden gestart. De tijd en moeite die dan in de procedure voor het afwijzen zijn gestoken is dan grotendeels verloren. Dit is voor geen van de partijen wenselijk. De verzoeker wordt weliswaar in het gelijk gesteld maar hij heeft dan wel vaak een (onnodig) lange tijd met de overtreding moeten leven. Daarbij heeft hij dan waarschijnlijk behoorlijk wat tijd en geld geïnvesteerd in de procedure. De overtreder zou een voordeel kunnen zien in de tijdwinst die hij heeft. Maar ook hij wordt gedupeerd doordat bij hem de verwachting was gewekt dat het allemaal wel goed zou komen. En ook hij kan (onnodig) tijd en geld geïnvesteerd hebben in de procedure. Ook voor het college geldt dat er dan achteraf gezien onnodig tijd en geld is geïnvesteerd. Bovendien ontstaat er dan imagoschade. Een klein voordeel zou kunnen zijn dat er lering kan worden getrokken uit de jurisprudentie die is ontstaan voor toekomstige gevallen. Met dit gegeven in het achterhoofd is het raadzaam om terughoudend om te gaan met het afwijzen van een verzoek tot handhaving. En wanneer afgewezen wordt dient dat goed gemotiveerd te worden. Een basis voor een goede motivatie kan worden gevormd door het opstellen van handhavingsbeleid. Hierover gaat de volgende paragraaf.

3.3 De (on)mogelijkheden van handhavingsbeleid

Met het in werking treden van de Wabo op 1 oktober 2010 is het opstellen van handhavingsbeleid in het omgevingsrecht verplicht gesteld. Voor bouwen was deze verplichting eerder al opgenomen in de Woningwet (artikel 100c Wonw (oud)). Deze verplichting is nu verwoord in artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Hierin is, voor zover hier relevant, het volgende opgenomen:

- 1. Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren.*
- 2. Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich naar het oordeel van het bestuursorgaan kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hem is opgedragen.*
- 3. Het handhavingsbeleid geeft inzicht in:*
 - a. de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste lid voorgenomen activiteiten;*
 - b. de methodiek die het bestuursorgaan hanteert om te bepalen of de krachtens het eerste lid gestelde doelen worden bereikt.*
- 4.*
- 5.*
- 6.*

In de literatuur wordt het belang van handhavingsbeleid benadrukt.⁵³ Doordat het opstellen van handhavingsbeleid verplicht is gesteld in het Bor behoeft dit belang hier geen nadere uitwerking. De inhoud van het handhavingsbeleid is wel van belang. De verschillende mogelijkheden om invulling te geven aan het handhavingsbeleid wanneer het gaat om onevenredige verzoeken tot handhaving staan centraal in deze paragraaf.

⁵³ Zie hiervoor o.a. Michiels & Muller 2006, p. 16 en Vermeer 2010, p. 117.

3.3.1 Bestaand gemeentelijk handhavingsbeleid

Over hoe kan worden omgegaan met onevenredige verzoeken tot handhaving is nauwelijks beleid gemaakt door gemeenten. Een aantal gemeenten noemt wel dat er sprake kan zijn overtredingen van geringe aard en ernst waarbij handhavend optreden onevenredig kan zijn gelet op de daarmee te dienen belangen. Een toetsingskader is daar niet bij bepaald. Bij enkele gemeenten zoals Leudal⁵⁴ en Onderbanken⁵⁵ is vastgelegd dat wordt gedoogd indien die gevallen zich voordoen. Ook hierbij zijn verder geen voorwaarden gesteld.

Gilze-Rijen⁵⁶ heeft bepaald dat bij handhaving een belangenafweging wordt gemaakt. Indien bijzondere omstandigheden zich voordoen moet dat door een betrokkene zelf worden gemotiveerd aangezien het bestuur hier zelf niet actief naar gaat zoeken. En van handhaving zal alleen afgeweken worden bij ondergeschikte overtredingen waarbij de belangen van handhaving in geen verhouding staan tot de belangen van de overtreder. Wat die overtredingen zijn of kunnen zijn wordt niet verder omschreven.

Voor dit onderzoek zijn er dus geen beleidsstukken aangetroffen inhoudelijk een bijdrage zijn voor dit onderzoek.⁵⁷ Dat deze er niet zijn is een duidelijk signaal. Een conclusie kan zijn dat gemeenten zich hier niet specifiek op willen richten vanwege de (te) kleine marge of onduidelijkheid over deze marge. Of er is bewust voor gekozen om zoveel mogelijk beoordelingsvrijheid te houden door hierover geen kader te bepalen in beleid.

3.3.2 Prioriteiten stellen

Bij het maken en uitvoeren van beleid worden belangen afgewogen en worden prioriteiten gesteld. Dit is noodzakelijk omdat het in de praktijk niet mogelijk is om alle voorschriften te handhaven.⁵⁸ Theoretisch is het misschien mogelijk om alle voorschriften te handhaven. En regels die worden gesteld verliezen hun legitimiteit als ze niet worden gehandhaafd. Maar de praktijk laat zien dat dit eenvoudigweg handhaven geen reële optie is. Er is teveel recht dat dient te worden gehandhaafd en veel burgers en bestuursorganen vragen om handhaving.⁵⁹ Hierdoor moeten prioriteiten worden gesteld.

Het stellen van prioriteiten gebeurt op initiatief van het bevoegd gezag. Dit gebeurt al bij het toezichtbeleid. Doordat daar keuzes worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld worden niet alle overtredingen geconstateerd en dus niet gehandhaafd.⁶⁰ Wanneer door een belanghebbende wordt verzocht om handhaving is het echter niet mogelijk om af te zien van handhavend optreden op basis van een prioriteitstelling. Daarbij maakt het niet uit of het om een geringe overtreding gaat. Dit is geen bijzondere omstandigheid om van handhavend

⁵⁴ http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Leudal/9652/9652_1.html

Geraadpleegd op 17 mei 2011

⁵⁵ http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Onderbanken/83964/83964_1.html

Geraadpleegd op 17 mei 2011

⁵⁶ http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Gilze%20en%20Rijen/17805/17805_1.html Geraadpleegd op 17 mei 2011

⁵⁷ De beleidsstukken over handhaving van de volgende gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn geraadpleegd: De Bilt, Gilze-Rijen, Haaksbergen, Hellendoorn, Leudal, Midden-Delftland, Oldenzaal, Onderbanken, Pijnacker-Nootdorp, Tubbergen, Twenterand, Vlaardingen, Waalwijk, Westerveld, Westland, Wijchen, Zaanstad, Zuidhoorn.

⁵⁸ Polak 2005, p. 206.

⁵⁹ Brenninkmeijer 2005, p. 220.

⁶⁰ Vermeer 2001, p. 80.

optreden af te zien.⁶¹ Ook is het niet mogelijk om in het handhavingbeleid te bepalen dat tegen overtredingen van voor een bepaalde datum niet meer wordt opgetreden.⁶² Of dat een bepaald soort overtreding wordt gedoogd zonder concreet zicht op legalisatie.⁶³ Het is dus niet mogelijk om beleidsmatig te bepalen dat tegen geringe overtredingen van bouwvoorschriften niet wordt opgetreden. Indien een bepaalde overtreding beleidsmatig geen prioriteit krijgt is dit echter geen vorm van gedogen.⁶⁴

Polak betoogt dat het voeren van een prioriteitsbeleid noodzaak is indien men de stelling volgt dat het handhaven van alle regels niet mogelijk is. Want daar staat tegenover dat we in Nederland aan onze verdragsverplichtingen moeten voldoen. Dit kan samenvallen met wat als wijs overheidsbeleid wordt ervaren. Namelijk dat de hoogste prioriteit moet gelden waar het de veiligheid van burgers betreft. Deze benadering heeft als voordeel dat er werkelijk prioriteiten moeten worden gesteld. Dan mag worden verlangd dat de handhaving de 100% benaderd wanneer het om veiligheid gaat. Dit terwijl bijvoorbeeld bij kleine overtredingen van bepalingen van de APV de overheid niet meteen in actie zou hoeven te komen. Indien men ervan uit blijft gaan dat ook in het laatste geval altijd gehandhaafd moet worden, en er dus geen verschil bestaat met voorschriften die zien op veiligheid, dan is de kans groter dat de voorschriften die zien op veiligheid niet worden gehandhaafd. Dit komt dan doordat een bestuursorgaan dat belast is met beide (en nog veel meer) taken de mogelijkheid wordt ontnomen om prioriteiten te stellen. Polak geeft daarbij aan dat burgers er zelf groot belang bij hebben dat wordt aanvaard dat er verschil in prioriteit is bij handhaving. Hierdoor zijn zij er meer van verzekerd dat regels worden gehandhaafd die er werkelijk toe doen.⁶⁵ Deze redenering gaat ook op voor de gevallen die onderwerp zijn van dit onderzoek. Op dit moment heeft de burger nog de onrealistische verwachting dat de overheid bij normschending zal optreden.⁶⁶

Dat prioriteren noodzakelijk is wordt ook onderschreven door Michiels e.a. die deze visie baseren op visie van de Algemene Rekenkamer.⁶⁷ Zij onderschrijven de aanbevelingen van de Rekenkamer dat duidelijk moet worden gemaakt welke normen prioriteit hebben bij handhaving en wat dat voor gevolgen heeft voor de handhaving van andere regels en normen. Daarbij dient structureel gedogen expliciet te worden gemaakt zodat duidelijk is handhaving op een bepaald terrein geen zin heeft. Hierbij is wel een aandachtspunt dat calculerend gedrag zoveel mogelijk voorkomen dient te worden.

Het belang van prioriteren wordt dus bevestigd. Zoals ook in hoofdstuk 2 naar voren is gekomen moet echter een beoordeling in het concrete geval plaatsvinden wanneer hier derden bij zijn betrokken. Hiervoor geldt de beginselplicht tot handhaving. De afweging van de betrokken belangen kan dan op verschillende manieren plaatsvinden. Een voorbeeld daarvan is het volgende.

⁶¹ ABRvS 28 juli 2010, *LJN* BN2614.

⁶² Rb. Leeuwarden 27 juli 2006, *LJN* AY6490.

⁶³ ABRvS 17 november 2004, *LJN* AR5829.

⁶⁴ *Kamerstukken II* 1996/1997, 25085, nrs. 1-2, p. 6.

⁶⁵ Polak 2005, p. 210.

⁶⁶ Brenninkmeijer 2005, p. 216.

⁶⁷ Michiels & Muller 2006, p. 662.

3.3.3 Het economisch perspectief

Handhaving is niet alleen een juridische kwestie. Handhaving kan ook bekeken worden vanuit een economische perspectief. Handhaving van regels is van cruciaal belang voor de economie en daarmee voor het welzijn van de burgers. In toenemende mate zal daarom de waarde van handhaving worden afgemeten aan economische aspecten. Hierbij kan gedacht worden aan het economische voordeel dat kan worden behaald bij naleving en handhaving van de regels.⁶⁸

Bij het economische perspectief staat de vraag centraal in hoeverre handhaving bijdraagt aan de welvaart (het totale welbevinden) van de samenleving.⁶⁹ Dus in hoeverre (intensivering van) handhavingsinspanningen een verbetering van dit welbevinden oplevert. Zolang de inspanningen per saldo hieraan bijdragen, kan worden gesproken van een efficiënt handhavingsniveau. Hierbij worden drie soorten kosten onderscheiden:

1. *De verwachte schade (materieel en immaterieel).*

Regels die worden gesteld hebben als doel om een bepaald belang te beschermen. Hiermee wordt schade voorkomen of beperkt. Wanneer de regels worden overtreden wordt dit belang doorgaans geschaad. Een voorbeeld hiervan is een maximale oppervlakte van een gebouw, zoals een berging in de achtertuin. Wanneer de berging groter wordt gebouwd ontstaat er verminderd uitzicht en is er meer schaduwwerking.

2. *Nalevingskosten.*

Een overtreder overtreedt de regels. Hij heeft daarbij een motief om de handeling te doen of na te laten. De nalevingskosten zijn het verschil tussen het wel en niet naleven van de regels. Om bij het voorbeeld van de berging te blijven: het groter bouwen van de berging kan voor de overtreder meer woongenot opleveren doordat hij beschikt over meer (opslag)ruimte. Het 'verminderde' woongenot bij het naleven van de regels zijn de nalevingskosten.

3. *Handhavingskosten*

Dit zijn de kosten die gemaakt worden om de regels te handhaven. Een groot deel van deze kosten wordt door de gewone burger (belastingen) betaald. Ook de kosten voor de betrokken partijen bij een handhavingszaak zijn handhavingskosten.

Naleving van regels is gewenst wanneer dit een positieve bijdrage levert aan de samenleving. Er kan dus worden gesteld dat naleving gewenst is als de te verwachte schade groter is dan de nalevingskosten. Dit is dan een efficiënte overtreding. Er zijn situaties denkbaar waarbij de nalevingskosten groter zijn dan de te verwachten schade. Bijvoorbeeld een illegaal gebouwde carport bij een woning op een plek die door al aanwezig beplanting volledig aan het zicht is onttrokken. In dat geval kan worden gesproken van een efficiënte overtreding doordat een norm wordt overtreden waarbij de maatschappelijke kosten van naleving groter zijn dan de maatschappelijke baten. Daartegenover staat een inefficiënte overtreding waarbij een norm wordt overschreden en dat per saldo een achteruitgang van het maatschappelijk welbevinden betekent.

In dit verband speelt ook een verschil met de momenten waarop een afweging wordt gemaakt (een tijdsinconsistentie-probleem).⁷⁰ Op het moment dat wordt gebouwd kan het

⁶⁸ Michiels & Muller 2006, p. 654.

⁶⁹ Suurmond & Van Velthoven 2006, p. 196, 197.

⁷⁰ Suurmond & Van Velthoven 2006, p. 202-206.

voldoen aan de voorschriften van het bestemmingsplan efficiënter zijn dan het overtreden van deze voorschriften doordat er anders welvaartsverlies optreedt. Om het moment dat er al in afwijking van het bestemmingsplan is gebouwd zijn er andere kosten in het geding. De kosten (nalevings- en handhavingkosten) kunnen dan groter zijn dan de schade, bijvoorbeeld in de vorm van verminderd uitzicht. De belangenafweging zou dan achteraf bij de handhaving anders uit kunnen pakken dan de afweging vooraf. Deze benadering gaat echter ten koste van het preventieve effect van handhaving. Wanneer burgers verwachten dat toch niet zal worden gehandhaafd zullen zij eerder de vrijheid nemen om overtredingen te begaan.

Deze benaderingen zijn alleen toepasbaar wanneer een belangenafweging mogelijk is. Zoals in hoofdstuk 2 is geconcludeerd is een belangafweging bij handhaving slechts beperkt mogelijk gelet op de beginselplicht. Dit neemt echter niet weg dat het aan te bevelen is om de efficiëntie bij handhaving mee te wegen in het beleid.⁷¹ En deze benadering begint al bij het vaststellen van de (te handhaven) normen.

3.3.4 Eigen verantwoordelijkheid

Een andere benadering is die van de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Polak geeft aan dat bestuursrechtelijk handhaving soms vervangen kan worden door handhaving via de privaatrechtelijke weg.⁷² Want overtredingen van overheidsvoorschriften tegenover degene die door de voorschriften wordt beschermd kan een onrechtmatige daad opleveren. Bij overtredingen die bestuursrechtelijk minder prioriteit krijgen kan de burger dan zelf actie ondernemen. Daarmee dan kan worden voorkomen dat het beleid om minder prioriteit te stellen een dode letter wordt. Dit paste ook in de visie van het kabinet Balkenende waarin werd benadrukt dat burgers en ondernemers meer hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen. In het huidige kabinet Rutte wordt deze uitgezette lijn voortgezet. Hetgeen al blijkt uit de titel van het regeerakkoord: 'vrijheid en verantwoordelijkheid'.

Hierbij zou goed aansluiten dat burgers niet steeds van de overheid een oplossing moeten verwachten maar dat van henzelf ook actie mag worden verwacht. De handhavingstaak die minder prioriteit verdient kan dan aan bedrijven, particulieren en belangenorganisaties worden overgelaten. Deze moeten dan wel de privaatrechtelijke weg kiezen door de overtreder rechtstreeks aan te spreken en niet de bestuursrechtelijke weg. Om dit mogelijk te kunnen maken moet dan wel eerst de wettelijke regeling worden aangepast dat een gedupeerde handhavend optreden kan afdwingen op basis van de beginselplicht.

Bij een claim op basis van een onrechtmatige daad geldt dat de degene die zich daarop beroept schade moet lijden of moet hebben geleden (artikel 6:162 BW). Wanneer een achterliggende reden het uitvechten van een burenruzie is zal dit niet snel worden aangenomen. Bij een privaatrechtelijke aanpak zou de drempel om in deze gevallen actie te ondernemen omhoog gaan. Hiermee zou de problematiek die centraal staat in dit onderzoek zich deels vanzelf op kunnen lossen doordat burgers meer hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen. Maar juridisch gezien is dit dus op dit moment niet mogelijk.

Een ander middel dat mogelijk kan bijdragen aan de eigenverantwoordelijkheid is het verhogen van de griffiekosten bij het procederen. Hiervoor is op 31 maart 2011 een conceptvoorstel bekendgemaakt door minister Opstelten. In de volgende paragraaf wordt dit voorstel nader bekeken.

⁷¹ Suurmond & Van Velthoven 2006, p. 210.

⁷² Polak 2005, p. 211-214. Zie ook Michiels & Muller 2006, p.118, 119.

3.4 Kostendekkende griffierechten

Het voorstel vloeit voort uit het regeerakkoord waarin is bepaald dat kostendekkende griffierechten zullen worden ingevoerd waarbij de rechtspraak wordt bekostigd door degene die daar gebruik van maken.⁷³ Het voorstel is nog in concept en diverse partijen worden in de gelegenheid gesteld om hier nog op te reageren. Mogelijk dat het wetsvoorstel dus nog wordt aangepast voordat deze in werking treedt. De minister streeft naar inwerkingtreding op 1 juli 2012. Het voorstel gaat over de griffierechten voor de bestuursrechtelijk- en de civiele procedures. In deze paragraaf wordt vooral aandacht besteedt aan het bestuursrecht en de gevolgen voor natuurlijke personen doordat deze in dit onderzoek centraal staan.

Een van de redenen om kostendekkende griffierechten in te voeren is de eigen verantwoordelijkheid van de rechtzoekende. Volgens het kabinet zijn burgers en bedrijven heel goed in staat om andere methoden te vinden om hun problemen op te lossen dan een beroep te doen op de rechter. Uit impactanalyses blijkt dat in bestuurszaken een verhoging van het griffierecht met 1% tot 0,3% minder beroepen leidt. Dit zou betekenen dat een aanzienlijke afname van het aantal beroepen wordt verwacht. Procentueel gezien gaat het namelijk om een aanzienlijke verhoging. Bij onevenredige verzoeken zou dit een logisch gevolg kunnen zijn. De volgende verhoging is voorgesteld.

Het standaardtarief van het griffierecht wordt gesteld op € 500,-. Er is gekozen voor een systeem waarbij aan personen met een laag inkomen compensatie wordt geboden. Er zijn drie gereduceerde tarieven van respectievelijk 25%, 50% en 75% van het standaardtarief voor:

- onvermogens (inkomen tot € 17.300,- voor alleenstaande en € 24.200,- bij een gezamenlijke huishouding);
- minvermogens (inkomen tussen de € 17.300,- en € 24.600,- voor alleenstaande en tussen de € 24.200,- en € 37.700,- bij een gezamenlijke huishouding);
- middeninkomens (inkomen tussen de € 24.600,- en € 31.000 voor alleenstaande en tussen de € 37.700,- en € 47.000,- bij een gezamenlijke huishouding).

Voor de procedures bij zaken die in dit onderzoek centraal staan geldt op dit moment een griffierecht van € 152,- voor natuurlijke personen (beroep in eerste aanleg en voorlopige voorzieningsprocedures).⁷⁴ Voor een onvermogene gaat dit naar € 125,- en voor een minvermogene gaat dit naar € 250,-. De middeninkomens gaan € 375,- betalen en wanneer geen reductie geldt wordt het griffierecht dus € 500,-. Bij hoger beroep bij de ABRvS wordt het basistarief nog tweeënhalve keer verder verhoogd naar € 1250,-. Hierbij gelden dezelfde reductie tarieven.

Het voorstel staat daarbij op gespannen voet met artikel 6 van het EVRM het recht op toegang tot de rechter. Volgens de toelichting bij het voorstel komt het voorstel hiermee niet in strijd. Zoals gezegd is dit wetsvoorstel nog in de conceptfase waardoor er mogelijk nog dingen veranderen. Maar indien dit wetsvoorstel in werking treedt kan dit wel gevolgen hebben voor de procedures bij (met name onevenredige) verzoeken tot handhaving.

⁷³ Borman 2011, p. 2-5.

⁷⁴ Borman 2011, p. 4.

3.5 Verwachtingen van de burger

Dit onderzoek is gericht op de juridische mogelijkheden om met verzoeken tot handhaving om te gaan. Daarbij is vooral gekeken naar de beoordelingsruimte en de mogelijkheden voor het bevoegd gezag. Eén van de doelstellingen van het onderzoek is ook dat klantgericht wordt gewerkt en dat er dus aandacht is voor dienstverlening. Daarom is het van belang dat ook naar de verwachtingen van de burger wordt gekeken. Hierover gaat deze paragraaf.

3.5.1 Het algemeen belang

De overheid is er om het algemeen belang te dienen. Wat hieronder wordt verstaan kan als volgt worden omschreven:

“Besluitvorming door de overheid ter behartiging van het algemeen belang houdt veelal in dat concrete problemen moeten worden opgelost met toepassing van rechtsregels waar de overheid aan gebonden is. De overheid behartigd het algemeen belang het beste als die oplossingen in overeenstemming zijn met de regels en door de betrokkenen worden aanvaard”.⁷⁵

Hiervoor is het dus belang dat de overheid op de hoogte is van de regels en dat zij op de hoogte is van de concrete omstandigheden van het geval. Dit laatste is ook tot uitdrukking gebracht in artikel 3:2 Awb: ‘Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen’.

Bij deze manier van besluitvorming kan het voorkomen dat het bestuur denkt dat een besluit rechtmatig is genomen en dat correct is gehandeld, maar dat de burger toch vindt dat hem onrecht is aangedaan. Bijvoorbeeld doordat dan het individuele belang botst met het algemeen belang.⁷⁶ In dat geval kan een informele aanpak mogelijk bijdragen aan aanvaarding van het genomen besluit.

Een informele aanpak houdt in dat als reactie op aanvragen en klachten niet automatisch de formele Awb procedures in gang wordt zet, maar dat eerst de volgende twee vragen worden gesteld:

1. Welke vraag of welk probleem ligt aan de aanvraag of klacht ten grondslag?
2. Op welke manier kan die vraag het beste worden beantwoord of het probleem het beste worden aangepakt?

Bij het beantwoorden van deze vragen wordt een werkwijze gezocht waarvan wordt verwacht dat deze de grootste kans op succes heeft. Dit kan betekenen dat de formele Awb procedure wordt gevolgd. Maar in plaats daarvan kan ook voor een informele aanpak worden gekozen waarbij eerst met de betrokken burger contact op wordt genomen om een beter beeld te krijgen van wat er aan de aanvraag of klacht ten grondslag ligt. Zo kan dan ook worden gekeken naar wat de beste aanpak van het probleem is.⁷⁷ Uit onderzoek van de Nationale ombudsman komt naar voren dat deze informele aanpak de voorkeur heeft.

⁷⁵ Marseille, Tolsma & De Graaf 2011, p. 6.

⁷⁶ Marseille, Tolsma & De Graaf 2011, p. 7.

⁷⁷ Marseille, Tolsma & De Graaf 2011, p. 8.

3.5.2 Onderzoek door de Nationale ombudsman

Door de Nationale ombudsman is een onderzoek gedaan naar verwachtingen en knelpunten bij handhavingsverzoeken. Het doel van het onderzoek was om gemeenten een handreiking te bieden voor het behoorlijk omgaan met verzoeken tot handhaving. Daarvoor is onderzoek gedaan naar de manier waarop gemeenten omgaan met handhaving rond de directe leefomgeving van burgers.⁷⁸ Dit zijn onder andere de gevallen die centraal staan in dit onderzoek. Een ander doel van het onderzoek was om burgers inzicht te geven in wat ze van de gemeente mogen verwachten. De ombudsman heeft daarmee een toetsingskader gecreëerd bij de behandeling van klachten door burgers over het functioneren van (medewerkers van) de gemeente.⁷⁹ Hiervoor kunnen burgers namelijk bij ombudsman terecht.

Knelpunten

Uit het onderzoek van de ombudsman komen een aantal knelpunten naar voren voor burgers. Deze knelpunten tonen aan dat er in het contact tussen de burger en de gemeente het nodige misgaat als het gaat om handhaving. Hierdoor komt het vertrouwen van de burger in de overheid onder druk te staan.⁸⁰

De knelpunten die worden ervaren door de burger zijn:

- Een burger die een verzoek tot handhaving doet moet vaak lang wachten op oplossing en hoort tussentijds weinig tot niets van de gemeente;
- De verwachten die de burger heeft komen vaak niet uit;
- Voor de burger lijkt de actie van de gemeente vooral gericht op tegemoetkoming van de overtreder;
- De besluiten van de gemeente zijn niet altijd duidelijk;
- De burger constateert dat de gemeente in vergelijkbare gevallen niet altijd vergelijkbaar handelt;
- Uitspraken van de bestuursrechter lossen een geschil in veel gevallen niet op en gemeenten volgen de uitspraken niet altijd voortvarend op;
- Een verzoek tot handhaving heeft vaak langdurige en kostbare juridische procedures tot gevolg.⁸¹

Veel knelpunten die burgers noemen hebben te maken met de verhouding tussen de verwachtingen die de burger heeft van de gemeente en de daadwerkelijke handelswijze van de gemeente. Dit zijn verwachtingen over zowel de uitkomst als de procedure. Knelpunten voor gemeenten zijn vooral omstandigheden die de formele procedure vertragen of bemoeilijken. Daarbij worstelen zij met het feit dat bij handhaving tegenstrijdige belangen spelen waarbij ze het niet iedereen naar de zin kunnen maken.

De volgende knelpunten worden ervaren door de gemeenten.

- Er is een beperkt budget, capaciteit en deskundigheid op het terrein van handhaving. Daardoor zijn bij veel gemeenten achterstanden ontstaan;
- De beginselplicht tot handhaving is lastig toe te passen en verhoudt zich slecht tot het hanteren van handhavingsbeleid met daarin een prioriteitstelling;

⁷⁸ Helder handhaven 2010, p. III.

⁷⁹ Helder handhaven 2010, p. VI.

⁸⁰ Helder handhaven 2010, p. 22.

⁸¹ Helder handhaven 2010, p. 22.

- Maatschappelijke ontwikkelingen zijn vaak sneller dan de regelgeving waardoor deze niet altijd actueel is;
- Behandelen van een verzoek tot handhaving kost veel tijd, zeker wanneer de rechtsbescherming volledig wordt gebruikt;
- Wanneer intern meerdere afdelingen betrokken zijn is niet altijd duidelijk wat er gebeurt;
- De burger geeft vaak niet duidelijk aan wat hij wil. Gaat het om een verzoek tot handhaving of is het een melding of een poging een burenruzie op te lossen;
- De burger verwacht teveel. De gemeente kan niet alle problemen van de burger oplossen;
- Veel verzoeken om handhaving hangen samen met burenc conflicten. Die zijn met handhaving lang niet altijd op te lossen;
- Bij beslissingen om wel of niet te handhaven kunnen politiek en persoonlijke overwegingen een rol spelen. Dit wekt de indruk van belangenverstrengeling en kan onpartijdige besluitvorming moeilijker maken.⁸²

Voor gemeenten is het niet eenvoudig om met handhavingsverzoeken om te gaan. Maar de bevoegdheid tot handhaven schept de plicht om daar behoorlijke mee om te gaan.⁸³ Een behoorlijke behandeling van verzoeken en signalen van burgers kenmerkt zich in de visie van de Nationale ombudsman door transparant, betrokken en onpartijdig handelen van gemeente. Om dit in de praktijk te brengen, heeft de ombudsman een aantal spelregels opgesteld. Deze spelregels bieden gemeenten houvast bij het behoorlijk omgaan met handhavingsverzoeken. Deze zijn:

Transparant

1. De gemeente verstrekt actief informatie over het handhavingsbeleid en de manieren waarop zij kan optreden (bijvoorbeeld door middel van een folder of via de gemeentelijke website).
2. De gemeente betreft en informeert actief alle belanghebbenden bij de afhandeling van een handhavingsverzoek, een melding, een signaal of een klacht over een illegale situatie.
3. De gemeente motiveert haar besluiten duidelijk en begrijpelijk.⁸⁴

Betrokken

4. De gemeente neemt na ontvangst van een handhavingsverzoek, een melding, een signaal of een klacht over een illegale situatie zo snel mogelijk persoonlijk contact op met de burger.
5. De gemeente bespreekt met de burger het belang en het doel van zijn handhavingsverzoek, melding, signaal of klacht en wat hij verwacht van de gemeente.
6. De gemeente legt de burger in een persoonlijk gesprek uit, wat de (on)mogelijkheden van de gemeente zijn.
7. De gemeente zoekt in samenspraak met de burger naar een snelle en informele oplossing van het probleem (zo nodig met behulp van buurtbemiddeling, mediationtechnieken).⁸⁵

⁸² Helder handhaven 2010, p. 23.

⁸³ Helder handhaven 2010, p. 24.

⁸⁴ Helder handhaven 2010, p. 29, 30.

⁸⁵ Helder handhaven 2010, p. 30, 31.

Onpartijdig

8. De gemeente ziet toe op naleving en handhaaft consequent.
9. De gemeente onderzoekt na ontvangst van een handhavingsverzoek, een melding, een signaal of een klacht de situatie ter plekke.
10. De gemeente maakt bij haar optreden of besluit een transparante onpartijdige afweging van *alle* belangen en maakt dat kenbaar.
11. De gemeente handelt voortvarend en houdt zich aan de afgesproken termijnen.
12. De gemeente doet te allen tijde recht aan de strekking van de rechterlijke uitspraak.⁸⁶

Door het volgen van deze spelregels kunnen de knelpunten die worden ervaren mogelijk worden opgelost. Het handelen volgens de spelregels draagt in ieder geval bij aan de relatie tussen de burger en de gemeente. Een goede communicatie staat daarbij centraal.

In het onderzoek van de ombudsman is ook specifiek gekeken naar verzoeken tot handhaving bij burenruzies. Daarbij kan een overtreding van bouwvoorschriften een oorzaak zijn van een conflict, of een handhavingsverzoek komt juist voort uit het conflict. De burgers kunnen dan zelf actie ondernemen om het conflict op te lossen voordat zij de gemeente erbij betrekken. Dit kan bijvoorbeeld door met elkaar in gesprek te gaan over de situatie die het conflict veroorzaakt of verergert. Lukt dit niet, of komen ze er samen niet uit, dan is er hulp van buitenaf nodig. Een beproefd middel daarvoor is buurtbemiddeling. Bij buurtbemiddeling proberen vrijwilliger door middel van mediationvaardigheden conflicten op te lossen in de buurt.⁸⁷

Uit het onderzoek van de Ombudsman blijkt dat veel gemeenten vinden dat zij geen rol hebben bij burenc conflicten. Zij zien verzoeken tot handhaving dan als oneigenlijk middel om de gemeente bij het conflict te betrekken. In dat geval moeten de burens hun conflict zelf maar oplossen zonder dat de gemeente zich hiermee bemoeit. Volgens de Ombudsman is dit niet zonder meer juist. De gemeente heeft in ieder geval een verantwoordelijkheid wanneer er sprake is van overtreding van regels. Van een gemeente mag dus een actieve houding worden verwacht wanneer problemen ontstaan die te maken hebben met deze regels. Daarnaast is het van belang voor de gemeente dat hoog oplopende burenc conflicten worden voorkomen vanuit de verantwoordelijkheid voor de openbare orde.⁸⁸

Bij burenc conflicten kan de gemeente een positieve rol spelen. Dit kan door de genoemde spelregels te gebruiken. Bij een verzoek tot handhaving kan de vraag worden gesteld of de verzoeker zelf heeft geprobeerd om er met zijn burens over te praten om tot een oplossing te komen. De gemeente kan hierbij ondersteunen. Dit kan zij zelf doen of door bijvoorbeeld buurtbemiddeling in te schakelen. Dit laatste is met name geschikt wanneer er tussen de partijen weinig vertrouwen bestaat. Hierbij is van belang dat de gemeente ervoor waakt dat zij niet de suggestie wekt dat zij meer aan de zijde van een van de partijen staat. Uit ervaring blijkt dat een handhavingsverzoek vaak van tafel is indien een burenc conflict wordt opgelost door bemiddelingsgesprekken. Om dit mogelijk te maken dient in het handhavingsbeleid hiermee rekening te worden gehouden. Er kan dan bijvoorbeeld in het beleid worden opgenomen dat overtredingen die (mogelijk) van geringe aard en ernst zijn en waar de burens er overeenstemming mee hebben niet handhavend wordt opgetreden. De gestelde prioritering in het handhavingsbeleid zou hiervoor ook een maatstaf kunnen zijn.

⁸⁶ Helder handhaven 2010, p. 31, 32.

⁸⁷ Helder handhaven 2010, p. 26.

⁸⁸ Helder handhaven 2010, p. 27.

3.6 Conclusie

Zodra wordt vermoed dat er een onevenredig verzoek tot handhaving is gedaan moet bepaald worden hoe hiermee wordt omgegaan. Het verzoek kan worden afgewezen, er kan handhavend worden opgetreden of er kan worden geprobeerd om de situatie informeel op te lossen. Daarbij is het mogelijk dat in een later stadium alsnog voor een andere aanpak moet worden gekozen doordat de gekozen oplossing niet het beoogde resultaat oplevert.

Aan het afwijzen van het verzoek hangen meer risico's dan aan het toekennen van het verzoek door handhavend op te treden. Bij gerede twijfel is het dus efficiënter om handhavend op te treden. Bij geringe twijfel kan het verzoek worden afgewezen. Het blijft dan wel een risico of de afwijzing stand zal houden in een bezwaar- of (hoger) beroepsprocedure.

Om het besluit om af te zien van handhaving zo goed mogelijk te kunnen motiveren is het een meerwaarde om handhavingsbeleid vast te stellen. Het opstellen van handhavingsbeleid is verplicht gesteld in de Wabo. In het handhavingsbeleid kan een afwegingskader worden geformuleerd. Een economische benadering van de efficiëntie van de overtreding kan daarbij een hulpmiddel zijn. Hierbij is het echter niet mogelijk om op voorhand vast te leggen dat helemaal niet wordt opgetreden tegen een bepaald soort overtredingen. Bij het opstellen van een afwegingskader moet ook zoveel mogelijk worden voorkomen dat calculerend gedrag wordt uitgelokt. Dus dat er geen nieuwe norm mag ontstaan. Bij de gemeenten in Nederland zijn er nog geen voorbeelden van handhavingbeleid waarin een afwegingskader is opgenomen wanneer niet wordt opgetreden bij onevenredige verzoeken.

Het huidige kabinet streeft naar zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid. Bij handhaving zouden burgers ook meer hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen door zelf hun problemen op te lossen. Met de huidige stand van de wetgeving en de jurisprudentie geldt echter de beginselplicht tot handhaving voor de overheid. Hierdoor kan een verzoeker het college in de meeste gevallen verplichten om handhavend op te treden. Een mogelijke prikkel om burgers meer hun eigen verantwoordelijkheid te laten nemen is het verhogen van de griffiekosten. Hiervoor is eind maart 2011 een wetsvoorstel gedaan. Ook verwerende bestuursorganen gaan volgens dit wetsvoorstel griffiekosten betalen. Procedures voeren wordt dan (nog) duurder. Dit voorstel wordt mogelijk nog aangepast.

Een informele benadering levert mogelijk de beste aanpak op. De nationale ombudsman heeft hiervoor een aantal spelregels ontwikkeld. Deze regels zijn voortgekomen uit een onderzoek naar knelpunten voor burgers en de gemeenten bij handhavingsverzoeken. De knelpunten zoals het verschil in verwachtingen, onduidelijkheid, de schijn van partijdigheid en het niet bereiken van een oplossing kunnen mogelijk worden opgelost door het toepassen van deze regels.

Bij burenc conflicten waar normen ter discussie worden gesteld waarvoor de gemeente het bevoegde gezag is heeft de gemeente een verantwoordelijkheid. Ook heeft de gemeente een belang bij het niet escaleren van een burenc conflict in relatie tot de openbare orde. Dit betekent niet dat de gemeente een burenc conflict altijd moet oplossen. Eerst kan gekeken worden of de burens er misschien onderling uit kunnen komen. Lukt dit niet dan kan mogelijk een buurtbemiddelaar worden ingezet. Om de schijn van partijdigheid te voorkomen is het zelfs aan te raden om hiervoor een derde in te schakelen. Indien een situatie informeel wordt opgelost dan wordt hiermee een kostbare en tijdrovende formele procedure bespaard. Want uit praktijkervaring blijkt dat een verzoek tot handhaving dan doorgaans wordt ingetrokken. In het handhavingsbeleid dient hiermee rekening te worden gehouden.

Hoofdstuk 4: De praktijk in Boxtel

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de voorvallen die er in de afgelopen jaren zijn geweest in Boxtel. Daarbij zijn een aantal zaken geanalyseerd waarbij de problematiek die centraal staat in dit onderzoek mogelijk een rol speelt. De voorvallen zijn hierna uiteengezet met daarbij een toelichting over hoe het college hiermee is omgegaan. Vervolgens wordt aan de hand van de conclusies van de vorige hoofdstukken geëvalueerd hoe met deze zaken is omgegaan en wat mogelijk anders had gekund. Een onderdeel daarvan is het bepalen of het verzoek onevenredig was. Voordat de praktijkvoorbeelden aan bod komen wordt eerst het handhavingsbeleid in Boxtel weergegeven.⁸⁹

4.1 Het beleid in Boxtel

Boxtel heeft geen vastgesteld beleid over hoe om wordt gegaan met verzoeken tot handhaving. Ook is er nog geen handhavingsbeleid zoals voorgeschreven in de Wabo. Met het invoeren van de Wabo is de nadruk gelegd op vergunningverlening. Dit proces loopt inmiddels. Een volgende stap zal daarom zijn om handhavingsbeleid te maken.

Op dit moment wordt bij mondelinge klachten verzocht om een schriftelijk verzoek te doen. Dit gebeurt, tenzij wordt ingeschat dat direct actie moet worden ondernomen. Dit kan dan resulteren in een formeel verzoek tot handhaving. Daarbij is geredeneerd dat indien iemand ergens echt last van heeft dan wil hij dat ook wel op papier zetten. Deze manier is weliswaar niet helemaal klantgericht, maar bespaard wel werk bij de gevallen waarin de burger of het bedrijf deze stap niet wil zetten.

De beoordeling van de verzoeken wordt per geval gedaan door een juridisch beleidsmedewerker van de afdeling Wonen en Milieu. Afhankelijk van het voorval gebeurt dit in overleg met collega's. Een onderzoek wordt normaal gesproken gestart doordat een toezichthouder ter plaatse gaat kijken. Van deze controle wordt een rapport gemaakt. Wanneer een illegale, op het eerste gezicht niet legaliseerbare, bouwactiviteit wordt geconstateerd wordt een handhavingprocedure gestart. Wanneer wordt getwijfeld of iemand wel echt last heeft van de illegale bouwactiviteiten wordt gekeken naar mogelijke andere oplossingen zoals overleg.

De volgende verzoeken om handhaving zijn de afgelopen drie jaar behandeld.

4.2 Berging tegen de perceelsgrens

Op een perceel in een nieuwe woonwijk is een vergunning aangevraagd om een berging te mogen bouwen. Volgens de aanvraag wordt de berging tegen de gevel van de aanbouw op een aangrenzend perceel gebouwd. Deze aanbouw is gebouwd op de grens tussen de beide percelen. De beide woningen op de percelen zijn vrijstaand. De bewoners op het perceel met de aanbouw willen niet dat de berging tegen hun aanbouw wordt gebouwd. Zij willen, zoals ze zelf aangeven, vrijstaand blijven wonen. Daarom hebben zij aan de burens gevraagd of zij de berging los van de aanbouw willen bouwen. De burens vinden het geen probleem om de berging een stukje terug te bouwen. Bovendien steekt de fundering van de aanbouw circa 10 cm uit onder de muur waardoor deze dan kan worden ontzien.

⁸⁹ Bron: B. van de Staak, juridisch beleidsmedewerker handhaving Wonen en Milieu gemeente Boxtel.

In de bouwverordening is echter bepaald dat een tussenruimte tussen twee muren minimaal 1 meter moet zijn. Van deze bepaling kan ontheffing worden verleend indien voldoende mogelijkheid aanwezig is voor reiniging en onderhoud van het vrij te laten deel. Er werd verwacht dat de ruimte van 10 cm niet doelmatig schoongehouden kan worden. Daarom is besloten om geen ontheffing te verlenen van de bouwverordening. Zodoende is vergunning verleend om de berging tegen de aanbouw van de burens te bouwen. Tegen deze vergunning is geen bezwaar gemaakt waarmee de vergunning onherroepelijk is vast komen te staan. Hiermee was de zaak echter niet opgelost.⁹⁰

De achterwand van de berging wordt in afwijking van de vergunning op 10 cm afstand van de aanbouw gebouwd.⁹¹ Hiermee werd de fundering van de aanbouw ontzien. Dit is reden voor de burens om een verzoek tot handhaving te doen. Daarbij wordt ook het voorstel gedaan om de afwijking van de bouwvergunning te vergroten door de zij- en bovenkant los te maken. Hiermee zouden de berging en de aanbouw volledig los van elkaar komen te staan, zoals waar in eerste instantie ontheffing van de bouwverordening voor was gevraagd.

4.2.1 Hoe is met het verzoek omgegaan?

Het verzoek is als volgt beoordeeld:

De aanpassing is vanaf de buitenkant niet waarneembaar doordat de zijmuren en het dak aansluiten aan het aangrenzende gebouw.⁹² Constructief is de wijziging dusdanig klein dat deze te verwaarlozen is. Feitelijk betekent de wijziging alleen dat de inhoud van de berging verkleind is en dat er een soort extra spouwmuur is ontstaan. Zoals de bouw nu is uitgevoerd bestaat er echter geen enkele grond om de aanpassing niet alsnog te vergunnen. Door het creëren van een open ruimte wordt de fundering van de burens ontzien aangezien deze buiten de gevel uitsteekt. Indien de bouw in overeenstemming zou worden gebracht met de bouwvergunning dan zou dichter tegen de gevel van de burens worden gebouwd. In het voortraject is juist onderling geprobeerd om deze afwijking van 10 cm te verkrijgen. Hierdoor is geoordeeld dat de burens geen belang hebben bij handhavend optreden. Het verzoek tot handhaving wordt daarom in eerste instantie ongegrond verklaard en later bij de beoordeling van bezwaar niet-ontvankelijk verklaard vanwege het ontbreken van een procesbelang. De rechtbank heeft dit oordeel bevestigd.

Doordat het conflict tussen de burens daarna blijft voortduren heeft het college aan de partijen aangegeven dat zij de tussenruimte mogelijk wil gedogen indien de burens er onderling kunnen uitkomen. Dit kan betekenen dat de muur van de berging deels gesloopt wordt. Het college heeft hierbij overwogen dat het er uiteindelijk om gaat dat de burens zonder conflicten naast elkaar kunnen wonen. Hier wordt meer belang aan gehecht dan aan de bepalingen van de bouwverordening. Er is echter nog geen onderlinge overeenstemming.

⁹⁰ Er ontstaat vervolgens een (civiel) conflict over waar de grens tussen de percelen ligt. De spanningen lopen hoog op en over en weer worden bedreigingen geuit en getreiterd. De politie en medewerkers van de gemeente worden hier meerdere keren bij betrokken.

⁹¹ (zie bijlage II, foto spouwmuur).

⁹² (zie bijlage II, foto's buitenkant).

4.2.2 Was dit verzoek onevenredig?

Om te kunnen bepalen of het verzoek onevenredig was dient eerst te worden bepaald of de overtreding van geringe aard en ernst was.

Is de overtreding van geringe aard en ernst?

De overtreding bestaat uit het in afwijking van de vergunning bouwen van een achterwand van een berging. Hierdoor is een extra spouwmuur ontstaan. De overtreding is van de buitenkant niet waarneembaar. Bovendien is de overtreding legaliseerbaar door het alsnog verlenen van een vergunning. De overtreding is ook minder ingrijpend dan de overtreding bij de zaak 'scheidingsmuur met poort, Horst aan de Maas'.⁹³ Hierdoor kan worden gesteld dat de overtreding van (zeer) geringe aard en ernst is.

Vervolgens dient te worden gekeken naar de betrokken belangen.

Wordt duidelijk meer nadeel ondervonden indien de norm zou worden nageleefd?

Indien de norm alsnog zou worden gehandhaafd ontstaat voor beide partijen meer nadeel. De eigenaar moet het bouwwerk aanpassen. Hierdoor zou de muur dicht op de aanbouw komen te staan en zou op de fundering van de aanbouw moeten worden gebouwd. Met betrekking tot geluidsoverdracht en isolatie zou de situatie ongunstiger worden. Deze effecten zouden echter wel minimaal zijn.

Wordt het doel van het geschonden belang ondanks de overtreding toch bereikt?

De van toepassing zijnde bouwregelgeving ziet vooral op de bepalingen van het bestemmingsplan, de uiterlijke verschijning, hygiëne en veiligheid. De aanpassing is aan de buitenkant niet waarneembaar en voldoet aan het geldende bestemmingsplan. De tussenruimte die is ontstaan is volledig afgesloten en de muur voldoet constructief aan de normen. De betrokken belangen worden dus niet geschonden door de overtreding. Dit blijkt ook doordat legalisatie mogelijk is.

Wordt het belang dat de verzoeker nastreeft bereikt door het ongedaan maken van de overtreding?

De verzoeker wil bereiken dat de berging los wordt gebouwd van de aanbouw. Het verzoek is gericht op het in overeenstemming brengen met de verleende vergunning. Indien dit zou gebeuren wordt het doel van verzoeker niet bereikt.

Conclusie

Samengevat wordt aan alle vereisten voldaan om het verzoek aan te merken als een onevenredig verzoek tot handhaving.

4.2.3 Hoe had het verzoek afgehandeld kunnen worden?

Formeel

Doordat het hier om een onevenredig verzoek gaat kan het verzoek worden afgewezen. Dit is ook gebeurd waarna bezwaar en beroep is gevolgd. Uit de analyse blijkt nu dat de afwijzing nog beter gemotiveerd had kunnen worden aan de hand van de toetsingscriteria die naar voren zijn gekomen in dit onderzoek. Dit is echter niet noodzakelijk gebleken doordat het college bij de heroverweging in de bezwaarfase en vervolgens de rechtbank het verzoek niet-ontvankelijk heeft verklaard. Naar het oordeel van de onderzoeker is het niet-

⁹³ Rb. Roermond 9 april 2009 LJN BI1295.

ontvankelijk verklaren van het verzoek discutabel. De commissie voor de bezwaarschriften oordeelt dat het belang voor de verzoekers *gering* is. Daarmee wordt wel enig belang onderkend. De rechtbank geeft aan dat de verzoekers in deze procedure niet kunnen bereiken wat zij wensen te bereiken. Namelijk dat het de berging los komt van de aanbouw. Voor het vast bouwen is een onherroepelijke vergunning verleend die niet meer ter discussie staat. Deze visie sluit op het eerste gezicht aan op wat er met het ontbreken van procesbelang wordt bedoeld. Poorter & De Waard noemen echter geen mogelijke voorvallen waarin dit moet blijken uit een inhoudelijke beoordeling van het geval, maar uit processuele aspecten.⁹⁴ Ook is een zelfde overweging door de ABRvS gebruikt in de zaak 'hekwerk van kippengaas, Breezand',⁹⁵ waarin is geoordeeld dat door de verzoeker met handhaving van het hekwerk niet kan worden bereikt dat de struiken worden gesnoeid. Wanneer deze situatie met de genoemde uitspraak van de ABRvS wordt vergeleken dan had de aanvraag ontvankelijk moeten zijn waarna het verzoek vervolgens diende te worden afgewezen vanwege het ontbreken van een redelijk belang. Dit is een inhoudelijke beoordeling.

Of uitspraak niet-ontvankelijk is of ongegrond is echter praktisch niet relevant omdat in ieder geval bevestigd is dat er niet handhavend hoeft te worden opgetreden.

Informeel

Mogelijk dat een informele aanpak had kunnen bijdragen aan de oplossing voor het conflict. Bijvoorbeeld door buurtbemiddeling in een vroeg stadium. Hiermee zou ook de schijn van partijdigheid kunnen worden voorkomen. Op het moment dat het handhavingsverzoek werd gedaan was de zaak echter al geëscaleerd. Door partijen waren toen al advocaten in de arm genomen om het civiele geschil over de locatie van de erfgrens te beslechten. Zolang daar geen duidelijkheid over is, was overleggen over de daarmee samenhangende zaken waarschijnlijk niet zinvol.

Het volgende voorval gaat over een verhoogde erfafscheiding tussen de erven van dezelfde bewoners.

4.3 Een te hoge erfafscheiding

Door de bewoners van het perceel met de aanbouw wordt de afscheiding met het erf van de burens verhoogd. De verhoging bestaat uit palen met gaas tot een hoogte van 2,85 meter. Hierin wordt een klimop (Hedera) omhoog geleid.⁹⁶ De burens hebben vinden dit maar niks omdat ze problemen hebben met de hoogte en ze zeggen last te hebben van de klimop die zij moeten snoeien, die bovendien jeuk veroorzaakt. Het wordt daarbij mede gedaan als reactie op het eerdere verzoek tot handhaving en de gestarte civiele procedure door de burens. Er wordt gesteld 'als zij bij ons zo moeilijk doen, doen wij dat ook bij hun' 'zij moeten zich ook aan de regels houden'.

4.3.1 Hoe is met het verzoek omgegaan?

Het verzoek is als volgt beoordeeld:

Ondanks de lichte constructie is de afscheiding beoordeeld als een bouwwerk (een constructie op basis van de bouwverordening). Het bouwwerk mag tot 2 meter hoog vergunningsvrij worden gebouwd. Volgens het geldende bestemmingsplan mag een

⁹⁴ Poorter & De Waard 2003.

⁹⁵ ABRvS 19 januari 2005, *LJN* AS3204.

⁹⁶ Zie bijlage III, foto hekwerk

erfafscheiding ook niet hoger zijn dan 2 meter. De erfafscheiding is daardoor 0,85 meter te hoog. Door het college is geoordeeld dat het hier niet gaat om een geval waarbij handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden behoort te worden afgezien. Daarom is uiteindelijk besloten om een last onder dwangsom op te leggen. Uiteindelijk is een aanpassing waarbij de palen zijn blijven staan akkoord bevonden.⁹⁷ Formeel werd hiermee nog niet voldaan aan de voorschriften maar de burens hadden hier geen problemen mee.

4.3.2 Was dit verzoek onevenredig?

Om te kunnen bepalen of het verzoek onevenredig was dient eerst te worden bepaald of de overtreding van geringe aard en ernst was.

Is de overtreding van geringe aard en ernst?

In de zaak 'hekwerk van kippengaas, Breezand'⁹⁸ is door de ABRvS geoordeeld dat een hekwerk van 2 meter breed en volgens de voorschriften 80 cm te hoog was waar 1 meter was toegestaan een overtreding van geringe aard en ernst was. In een andere zaak is een hekwerk met een lengte van 400 meter dat 50 cm te hoog was waar 1 meter was toegestaan niet als geringe overtreding aangemerkt. Daarbij was overwogen dat de overschrijding in hoogte de helft van de toegestane hoogte was.⁹⁹

Het hekwerk waar het hier om gaat lijkt door de constructie en de omvang meer op het hekwerk van de uitspraak in Breezand dan op het hekwerk in de andere uitspraak. Een ander gegeven is dat het hekwerk direct achter de woning van de verzoekers staat en op circa 10 meter afstand van de achtergevel. Hierdoor wordt het uitzicht vanuit de woning en vanuit de tuin beperkt. Gelet op de jurisprudentie is dus niet uit te sluiten dat de overtreding van geringe aard en ernst is. De mogelijkheid is dus aanwezig dat de overtreding zo wordt beoordeeld.

Vervolgens dient te worden gekeken naar de betrokken belangen.

Wordt duidelijk meer nadeel ondervonden indien de norm zou worden nageleefd?

De verzoeker zou hier geen duidelijk nadeel door ondervinden.

Wordt het doel van het geschonden belang ondanks de overtreding toch bereikt?

De norm ziet erop dat een erfafscheiding niet te hoog wordt gebouwd. Door het hoger bouwen wordt dit niet bereikt.

Wordt het belang dat de verzoeker nastreeft bereikt door het ongedaan maken van de overtreding?

Een achterliggend motief is hier waarschijnlijk de onmin met de burens. Maar de verzoeker beoogt wel het verlagen van het hekwerk. Zij geven aan dat zij de afscheiding te hoog vinden en dat ze de (hoge) begroeiing anders moeten snoeien. Dit is een redelijk waarbij niet zondermeer kan worden gesteld dat een ander belang wordt nagestreefd.

⁹⁷ Zie bijlage III, foto aanpassing hekwerk.

⁹⁸ ABRvS 19 januari 2005, LJN AS3204.

⁹⁹ ABRvS 14 november 2007, LJN BB7783.

Conclusie

Het is twijfelachtig of de overtreding van geringe aard en ernst is. Dit gegeven in combinatie met de beoordeling van de belangen voor verzoeker leidt tot de conclusie dat hier geen sprake is van een onevenredig verzoek tot handhaving.

4.3.3 Hoe had het verzoek afgehandeld kunnen worden?

Formeel

Doordat het verzoek niet onevenredig is moet op basis van de beginselplicht handhavend worden opgetreden.

Informeel

Ook hier geldt dat een informele aanpak mogelijk had kunnen bijdragen aan de oplossing voor het conflict. Bijvoorbeeld door buurtbemiddeling in een vroeg stadium. Hierbij dient wel altijd de vraag te worden gesteld of niet ondanks eventuele overeenstemming tussen de burens toch handhavend dient te worden opgetreden. In dit geval heeft het college het handhaven van de norm minder zwaar laten wegen dan het belang van het oplossen van het conflict tussen de burens. In het handhavingsbeleid kan dit worden meegenomen.

4.4 Hondenhok, kippenhok en overkapping

Er is een verzoek tot handhaving gedaan voor meerdere overtredingen op een perceel in het buitengebied. Hierbij ging het om het bouwen van enkele bouwwerken (paardenstallen, hondenhokken, theehuisje en een kippenhok), strijdig gebruik door bedrijfsactiviteiten en (geluids)overlast door honden. Voor dit onderzoek wordt alleen ingegaan op de geconstateerde overtredingen. De verzoeker geeft aan dat het om het gelijkheidsbeginsel gaat: 'iedereen moet zich aan de wet houden dus hij ook'. Hij heeft daarbij vanaf sommige locatie op zijn perceel zicht op de bouwwerken.¹⁰⁰

4.4.1 Hoe is met het verzoek omgegaan?

Het verzoek is als volgt beoordeeld:

Een hondenhok van 12m², het kippenhok van nog geen 5m² en een overkapping van zo'n 10 m² zijn gebouwd zonder vergunning. Deze bouwwerken voldoen met betrekking tot de hoogte en het gebruik niet aan het ter plaatse geldende bestemmingsplan. De bouwwerken mogen niet vergunningsvrij worden gebouwd. Het verlenen van een ontheffing op grond van 3.23 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) behoort niet tot mogelijkheid omdat er niet gebouwd wordt op een aansluitend terrein (gronden waar bebouwing is toegestaan). Aan de partijen is het voorstel gedaan om samen in overleg te treden. De partijen hebben beide aangegeven hier niet aan mee te willen werken. Het college heeft vervolgens besloten om handhavend op te treden. Dit is nog niet uitgevoerd.

4.4.2 Was dit verzoek onevenredig?

Om te kunnen bepalen of het verzoek onevenredig was dient eerst te worden bepaald of de overtreding van geringe aard en ernst was.

¹⁰⁰ Zie bijlage IV.

Is de overtreding van geringe aard en ernst?

Ook hier is het twijfelachtig of de overtreding van geringe aard en ernst is. In de uitspraak 'Bijgebouw en overkapping voor jacuzzi, Wieringen' is geoordeeld dat een bijgebouw en overkapping van respectievelijk de 7 m² en 19 m² te groot zijn niet als overtreding van geringe aard en ernst worden gezien. Daarbij was het bijgebouw 20 cm te hoog en was deze 1 m verplaatst. Beide bouwwerken zijn voor personen toegankelijk (gebouwen).¹⁰¹ Bij de uitspraak 'tuinhuis, Goes' werd ook geoordeeld dat er geen sprake was van een overtreding van geringe aard en ernst. Daarbij was meegewogen dat er door het bouwwerk verminderd zicht en meer schaduwwerking was.¹⁰² In deze situatie gaat het om een overkapping van 10 m² (een gebouw) en twee andere bouwwerken die niet voor personen toegankelijk zijn van 12 m² en 5 m². Directe hinder is er van deze bouwwerken niet te verwachten. Gelet op de jurisprudentie is dus niet uit te sluiten dat de overtreding van geringe aard en ernst is. De mogelijkheid is dus aanwezig dat de overtreding zo wordt beoordeeld.

Vervolgens dient te worden gekeken naar de betrokken belangen.

Wordt duidelijk meer nadeel ondervonden indien de norm zou worden nageleefd?

De verzoeker zou hier geen duidelijk nadeel door ondervinden.

Wordt het doel van het geschonden belang ondanks de overtreding toch bereikt?

De norm ziet erop toe dat op dit deel van het perceel wordt gebouwd. Dit is een ruimtelijk effect. Door het bouwen wordt dit belang geschonden.

Wordt het belang dat de verzoeker nastreeft bereikt door het ongedaan maken van de overtreding?

Een achterliggend motief is hier waarschijnlijk de onmin met de buurman. De verzoeker geeft aan dat het om het gelijkheidsbeginsel gaat: 'iedereen moet zich aan de wet houden dus hij ook'. Daarbij heeft hij op sommige locaties op zijn perceel zicht op de bouwwerken. Dit is niet als hinderlijk naar voren gebracht in het verzoek. Hier kan dus gesteld worden dat het belang van de verzoeker niet rechtstreeks is gebaad bij het handhaven van de normen.

Conclusie

Het is twijfelachtig of de overtredingen van geringe aard en ernst zijn. Daarbij is niet waarschijnlijk dat de verzoeker persoonlijk een belang heeft bij het beëindigen van de overtredingen. Dit is dus mogelijk een onevenredig verzoek tot handhaving.

4.4.3 Hoe had het verzoek afgehandeld kunnen worden?

Formeel

Allereerst dient de vraag te worden gesteld of de verzoeker wel belanghebbend is. De verzoeker is formeel belanghebbende doordat hij woont op het aangrenzende perceel en doordat hij vanaf zijn perceel zicht heeft op de bouwwerken. Of hij echt een belang heeft bij handhaving blijkt niet direct. Het verzoek zou daardoor afgewezen kunnen worden. Hierbij is er risico dat het besluit in een later stadium bij bezwaar of beroep wordt teruggedraaid. Om tijdsverlies te voorkomen is het beter om direct handhavend op te treden.

¹⁰¹ ABRvS 15 juli 2009 LJV BJ2586.

¹⁰² Rb. Middelburg 25 april 2008, LJV BD0625.

Informeel

Er is geprobeerd om de situatie in overleg op te lossen. Partijen willen hier niet aan meewerken. De kans is dus erg klein dat via de informele weg een oplossing wordt bereikt.

Het volgende voorval gaat over een uitbreiding van een schuur op de perceelsgrens van de persoon die hier om handhaving had verzocht.

4.5 Uitbreiding schuur

Op een perceel in het buitengebied is een bestaande schuur uitgebreid. Er is een stuk aangebouwd van ongeveer 15m². Door de buurman is een verzoek tot handhaving gedaan. Vanaf zijn woonperceel heeft hij zicht op de uitbreiding die op de perceelsgrens is gebouwd.¹⁰³

4.5.1 Hoe is met het verzoek omgegaan?

Het verzoek is als volgt beoordeeld:

Het betreffende stuk is gebouwd bij de perceelsgrens en buiten het daarvoor bestemde bouwvlak. Dit soort bebouwing is daar niet toegestaan. De uitbreiding mag ook niet vergunningsvrij worden gebouwd. Het verlenen van een ontheffing op grond van 3.23 Wro behoort niet tot mogelijkheid omdat er niet gebouwd wordt op een aansluitend terrein (gronden waar bebouwing is toegestaan). Daarom is er geen concreet zicht op legalisatie. Aan de partijen is het voorstel gedaan om samen in overleg te treden. De partijen hebben beide aangegeven hier niet aan mee te willen werken. Het college heeft besloten om handhavend op te treden. Dit is nog niet uitgevoerd.

4.5.2 Was dit verzoek onevenredig?

Om te kunnen bepalen of het verzoek onevenredig was dient eerst te worden bepaald of de overtreding van geringe aard en ernst was.

Is de overtreding van geringe aard en ernst?

Hier geldt het zelfde als bij het vorige verzoek. In de uitspraak 'Bijgebouw en overkapping voor jacuzzi, Wieringen' is geoordeeld dat een bijgebouw en overkapping van respectievelijk de 7 m² en 19 m² te groot zijn niet als overtreding van geringe aard en ernst worden gezien. Daarbij was het bijgebouw 20 cm te hoog en was deze 1 meter verplaatst.¹⁰⁴ Bij de uitspraak 'tuinhuis, Goes' werd ook geoordeeld dat er geen sprake was van een overtreding van geringe aard en ernst. Daarbij was meegewogen dat er door het bouwwerk verminderd zicht en meer schaduwwerking was.¹⁰⁵ In deze situatie gaat het om een uitbreiding van een schuur met 15 m². Directe hinder is er van deze bouwwerken niet te verwachten. Gelet op de jurisprudentie is dus niet uit te sluiten dat de overtreding van geringe aard en ernst is. De mogelijkheid is dus aanwezig dat de overtreding zo wordt beoordeeld.

Vervolgens dient te worden gekeken naar de betrokken belangen.

Wordt duidelijk meer nadeel ondervonden indien de norm zou worden nageleefd?

De verzoeker zou hier geen duidelijk nadeel door ondervinden.

¹⁰³ Zie bijlage V.

¹⁰⁴ ABRvS 15 juli 2009 LJV BJ2586.

¹⁰⁵ Rb. Middelburg 25 april 2008, LJV BD0625.

Wordt het doel van het geschonden belang ondanks de overtreding toch bereikt?

De norm ziet erop toe dat op dit deel van het perceel wordt gebouwd. Dit is een ruimtelijk effect. Door het bouwen wordt dit belang geschonden.

Wordt het belang dat de verzoeker nastreeft bereikt door het ongedaan maken van de overtreding?

Een achterliggend motief is hier waarschijnlijk de onmin met de buurman. Het verzoek is een reactie op het verzoek van de buurman. Mogelijk probeert de verzoeker hiermee te bereiken dat de buurman zijn verzoek tot handhaving intrekt. De verzoeker heeft wel zicht op de uitbreiding en de uitbreiding staat bij de perceelsgrens. Verminderd zicht is niet als hinderlijk naar voren gebracht in het verzoek. Hier kan dus gesteld worden dat het belang van de verzoeker niet rechtstreeks is gebaad bij het handhaven van de normen.

Conclusie

Het is twijfelachtig of de overtredingen van geringe aard en ernst zijn. Daarbij is niet waarschijnlijk dat de verzoeker persoonlijk een belang heeft bij het beëindigen van de overtredingen. Dit is dus mogelijk een onevenredig verzoek tot handhaving.

4.5.3 Hoe had het verzoek afgehandeld kunnen worden?

Formeel

Allereerst dient de vraag te worden gesteld of de verzoeker wel belanghebbend is. De verzoeker is formeel belanghebbende doordat hij woont op het aangrenzende perceel en doordat hij vanaf zijn perceel zicht heeft op de bouwwerken. Of hij echt een belang heeft bij handhaving blijkt niet direct. Het verzoek zou daardoor afgewezen kunnen worden. Hierbij is er risico dat het besluit in een later stadium bij bezwaar of beroep wordt teruggedraaid. Om tijdsverlies te voorkomen is het beter om direct handhavend op te treden.

Informeel

Er is geprobeerd om de situatie in overleg op te lossen. Partijen willen hier niet aan meewerken. De kans is dus erg klein dat via de informele weg een oplossing wordt bereikt.

4.6 Conclusie

Het kader dat gesteld is in dit onderzoek geeft inzicht in of een verzoek tot handhaving mogelijk onevenredig is. Uit de toepassing in de praktijkvoorbeelden blijkt dat het niet eenvoudig is om het kader toe te passen. Er blijkt al snel enige onzekerheid over de mogelijkheden van het wel of niet afwijzen van een verzoek tot handhaving. Bij twijfel is het meest effectief om handhavend op te treden. De regels zijn er immers ook voor bedoeld om te worden nageleefd. Daarnaast biedt een informele benadering mogelijk een oplossing.

Hoofdstuk 5: Eindconclusie

5.1 Resultaten en conclusie

De doelstelling van het onderzoek was om voor de medewerkers van de afdeling Wonen en Milieu van de gemeente Boxtel in beeld te brengen wat de juridische mogelijkheden zijn bij onevenredige verzoeken tot handhaving bij bouwactiviteiten. Bij het analyseren van de mogelijkheden was het van belang om rekening te houden met effectiviteit en dienstverlening (klantgericht werken). Door de hoge werkdruk binnen de afdeling was het verder van belang om te onderzoeken of er tijd en geld bespaard kon worden.

Indien deze problematiek vanuit het juridisch perspectief wordt bekeken is er weinig ruimte of afwegingen te maken. Daarbij is de beginselplicht tot handhaving maatgevend. Daarvan kan alleen in bijzondere situaties worden afgezien. Een bijzonder situatie kan zijn dat handhaving onevenredig is gelet op de met handhaving te dienen doelen.

Om te bepalen of een dergelijke situatie zich voordoet dienen de verschillende aspecten die meespelen bij een geconstateerde overtreding te worden onderzocht. Deze aspecten kunnen niet afzonderlijk van elkaar worden gezien, maar dienen in samenhang te worden beoordeeld. Daardoor is een absolute grens niet te bepalen. Bij het bepalen van een grens zou ook geen recht worden gedaan aan de voorgeschreven beoordeling 'in het concrete geval'. Daarnaast zou het bepalen van een absolute grens de normering die door de wetgever is vastgesteld worden aangepast.

Het kan voorkomen dat sprake is van een ander zwaar wegend belang om van handhaving af te zien. Dit is echter zeer uitzonderlijk en wordt in de jurisprudentie niet snel aangenomen. Doorgaans moet het gaan om een overtreding van geringe aard en ernst waarbij belangen van derden niet of nauwelijks worden geschaad. Bij het beoordelen van een concreet geval dienen dan de volgende vragen te worden beantwoord:

Gaat het om een overtreding van geringe aard en ernst?

- Een hulpmiddel is de jurisprudentie waarbij gevallen bekend zijn waarbij is geoordeeld wanneer een overtreding wel of niet als van geringe aard en ernst is. Zie paragraaf 2.2.5.
- Indien zicht is op legalisatie zal een overtreding eerder van geringe aard en ernst zijn.

Indien wordt ingeschat dat de overtreding van geringe aard en ernst is dan dient het volgende nog te worden nagegaan:

Welke belangen spelen mee?

- Wordt duidelijk meer nadeel ondervonden indien de norm zou worden gehandhaafd?
- Wordt het doel van het geschonden belang ondanks de overtreding toch bereikt?
- Wordt het belang dat een verzoeker nastreeft bereikt door het ongedaan maken van de overtreding?
Hierbij kan dan worden nagegaan wat het belang van de verzoeker is. Wat beoogt hij? En zijn er in de persoonlijke levenssfeer van de derde en de overtreder omstandigheden die toepassing van bestuursdwang onredelijk maken? Simpel gezegd: gaat het om ruziënde burens of wordt verwacht dat daadwerkelijk hinder wordt ondervonden? Een signaal hiervoor kan zijn

dat de derde jarenlang wist van de overtreding en nu ineens om handhaving vraagt. Een ander signaal zijn situaties waarbij keer op keer om handhaving wordt verzocht waarbij de belangen slechts beperkt zijn.

Wanneer het antwoord op vraag 1 en een van de subvragen bij vraag 2 met 'ja' wordt beantwoord dan kan sprake zijn van een overtreding waarbij handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Dit is een bijzondere omstandigheid om van handhavend optreden af te zien.

Door de begrenzing van de beginselplicht tot handhaving is een kostenbesparing door het afwijzen van een verzoek slechts in uitzonderlijke situaties te bereiken. Toepassing in de praktijk blijkt niet eenvoudig. Er blijkt al snel enige onzekerheid over de mogelijkheden van het wel of niet afwijzen van een verzoek tot handhaving. Zodra wordt vermoed dat er een onevenredig verzoek tot handhaving is gedaan moet bepaald worden hoe hiermee wordt omgegaan. Het verzoek kan worden afgewezen, er kan handhavend worden opgetreden en/of er kan worden geprobeerd om de situatie informeel op te lossen. Daarbij is het mogelijk dat in een later stadium alsnog voor een andere aanpak moet worden gekozen doordat de gekozen oplossing niet het beoogde resultaat oplevert.

Aan het afwijzen van het verzoek hangen meer risico's dan aan het toekennen van het verzoek door handhavend op te treden. Bij gerede twijfel is het dus efficiënter om handhavend op te treden. Bij geringe twijfel kan het verzoek worden afgewezen. Het blijft dan wel een risico of de afwijzing stand zal houden in een bezwaar- of (hoger) beroepsprocedure.

Om het besluit om af te zien van handhaving zo goed mogelijk te kunnen motiveren is het een meerwaarde om handhavingsbeleid vast te stellen. In het handhavingsbeleid kan een afwegingskader worden geformuleerd. Een economische benadering van de efficiëntie van de overtreding kan daarbij een hulpmiddel zijn. Bij het vaststellen van beleid is het echter niet mogelijk om op voorhand vast te leggen dat helemaal niet wordt opgetreden tegen een bepaald soort overtredingen. Bij de gemeenten in Nederland zijn er nog geen voorbeelden van handhavingsbeleid waarin een afwegingskader is opgenomen wanneer niet wordt opgetreden bij onevenredige verzoeken tot handhaving.

Het huidige kabinet streeft naar zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid. Bij handhaving kunnen burgers ook meer hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen door zelf hun problemen op te lossen. In het huidige recht geldt echter de beginselplicht tot handhaving. Hierdoor kan een verzoeker het college bij een overtreding in de meeste gevallen verplichten om handhavend op te treden. Een mogelijke prikkel om burgers meer hun eigen verantwoordelijkheid te laten nemen is het verhogen van de griffiekosten. Hiervoor is eind maart 2011 een wetsvoorstel gedaan. Dit voorstel wordt mogelijk nog aangepast. Op dit moment is dus nog niet mogelijk om met deze mogelijkheden in de praktijk iets te doen.

Een informele benadering levert mogelijk de beste aanpak op. De Nationale ombudsman heeft hiervoor een aantal spelregels ontwikkeld. Deze regels zijn voortgekomen uit een onderzoek naar knelpunten voor burgers en de gemeenten bij handhavingsverzoeken. De knelpunten zoals het verschil in verwachtingen, onduidelijkheid, de schijn van partijdigheid en het niet bereiken van een oplossing kunnen mogelijk worden opgelost door het toepassen van deze regels. Deze regels zijn opgesteld in een juridische context.

Bij burencollicten waar normen ter discussie worden gesteld waarvoor de gemeente het bevoegde gezag is heeft de gemeente een verantwoordelijkheid. Ook heeft de gemeente een belang bij het niet escaleren van een burencollic in relatie tot de openbare orde. Dit

betekent niet dat de gemeente een burencanflict altijd moet oplossen. Eerst kan gekeken worden of de bureen er misschien onderling uit kunnen komen. Lukt dit niet dan kan mogelijk een buurtbemiddelaar worden ingezet. Om (de schijn van) partijdigheid te voorkomen is het zelfs aan te raden om hiervoor een derde in te schakelen. Indien een situatie informeel wordt opgelost dan wordt hiermee een kostbare en tijdrovende formele procedure bespaard. Want uit praktijkervaring blijkt dat een verzoek tot handhaving dan doorgaans wordt ingetrokken.

5.2 Advies

Op grond van de Wabo geldt de verplichting om handhavingsbeleid op te stellen. Dit is nog niet gebeurd in Boxtel. Gelet op de resultaten van het onderzoek wordt geadviseerd handhavingsbeleid op te stellen waarin een toetsingskader wordt opgenomen over onevenredige verzoeken tot handhaving. Dit kader kan bestaan uit de vragenlijst zoals weergegeven in dit onderzoek. Bij het opstellen van het handhavingsbeleid dient er aandacht voor te zijn dat er geen nieuwe norm wordt gesteld. Want dit kan mogelijk calculerend gedrag uitlokken. In het handhavingsbeleid dient verder rekening te worden gehouden met de mogelijkheid een voorval op een informele manier op te lossen. Bij voorkeur dient gewerkt te worden zoals is geadviseerd door de Nationale ombudsman in het rapport *'Helder handhaven, hoe gemeenten behoorlijk omgaan met handhavingsverzoeken van burgers'*. Op die manier is de dienstverlening gewaarborgd. En door die manier van werken is de kans groter dat er geen kostbare en lang slepende juridische procedures volgen.

Indien het wel tot een juridische procedure komt dan kan het beleid bijdragen aan de motivering van de besluiten om wel of niet te handhaven. Hiervoor dient daarom aandacht te zijn in het beleid. Bij twijfel of een verzoek tot handhaving onevenredig is wordt geadviseerd om handhavend op te treden. Wordt met enige zekerheid ingeschat dat het om een onevenredig verzoek gaat dan dient het verzoek te worden afgewezen.

Evaluatie van het onderzoek

Het is onderzoek is bruikbaar voor meerdere doeleinden. Het geeft inzicht in de grenzen van de beginselplicht tot handhaving wanneer het gaat om de belangenafweging. Hiervan kan gebruik worden gemaakt bij het beoordelen en motiveren van handhavingsverzoeken. Het onderzoek was gericht op handhaving bij bouwactiviteiten maar het is ook breder toepasbaar bij andere activiteiten in het ruimtelijk bestuursrecht. Het onderzoek kan ook worden gebruikt bij het opstellen van handhavingsbeleid. Daarvoor zijn diverse aanknopingspunten nader bekeken en uiteengezet.

De marge van de beginselplicht is klein gebleken. Gevallen waarin vooraf vaststaat dat niet handhavend hoeft te worden opgetreden zijn uitzonderlijk. Hierdoor is geen uitgebreide analyse uitgevoerd van de gevolgen van wel of niet handhaven in de verschillende fasen van de rechtsbescherming. Doordat de voorvallen zo uitzonderlijk zijn was het niet reëel om een (substantiële) kostenbesparing te realiseren bij een formele aanpak. Uit de literatuur zijn verschillende invalshoeken gebleken met aanknopingspunten om in de toekomst invulling te geven aan onevenredige verzoeken tot handhaving. De problematiek wordt in de literatuur door verschillende deskundigen onderkend. De komende jaren zal moeten blijken of er ontwikkelingen komen hier verandering in brengen.

Bij de afhandeling van verzoeken tot handhaving staat vast dat er altijd een zeker mate van dienstverlening is. Het bevoegd gezag heeft daar een verantwoordelijkheid voor. Een kostenbesparing staat hiermee op gespannen voet. Om de resultaten van het onderzoek van de Nationale ombudsman kun je als behoorlijk handelend bestuur niet heen. Daarom zijn de resultaten van dat onderzoek ook in dit onderzoek opgenomen.

Bronnenlijst

Aangehaalde literatuur

Albers 2009

C.L.G.F.H. Albers, 'Beginselplicht tot handhaving', in R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *JBselect*, tweede druk, Den Haag: SDU Uitgevers 2009.

Brenninkmeijer 2005

A.F.M. Brenninkmeijer, 'nakoming van rechtsnormen: tussen orde en chaos', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak (red.), *Recht Realiseren. Bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels*, Deventer: Kluwer 2005, p. 215-236.

Goorden 2003

C.P.J. Goorden, *Algemeen bestuursrecht compact*, Vught: Reed business information 2003.

Marseille, Tolsma & De Graaf 2011

A.T. Marseille, H.D. Tolsma en K.J. De Graaf, *Prettig contact met de overheid. Juridische handreiking informele aanpak*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

Michiels & Muller 2006

F.C.M.A. Michiels en E.R. Muller (red.), *Handhaving: bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006.

Polak 2005

J.E.M. Polak, 'Bestuursrechtelijke handhaving: bevoegdheid of verplichting? Hebben juristen niets meer te bieden?', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak (red.), *Recht Realiseren. Bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels*, Deventer: Kluwer 2005, p. 201-214.

Suurmond & Van Velthoven 2006

G. Suurmond en B.C.J. van Velthoven, 'Een beginselplicht tot handhaving: liever regels dan discretionaire vrijheid', in: W. Huisman, M. Moerings en G. Suurmond (red.), *Veiligheid en recht: nieuwe doelwitten en strategieën*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006 p. 193-213.

Vermeer 2010

F.R. Vermeer, *Gedogen door bestuursorganen*, Deventer: Kluwer 2010

Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2008

H.D. Van Wijk, W. Konijnenbelt en R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier 2008.

Aangehaalde artikelen in tijdschriften

Albers 2004

C.L.G.F.H. Albers, 'De 'beginselplicht' tot handhaving. Een stoelendans tussen rechter en bestuur?' *Gst.* 2004, 68, p. 233-243.

Albers 2005

C.L.G.F.H. Albers, 'De beginselplicht tot handhaving. Een nieuwe benadering?' *JBplus* 2005, p. 192-207.

Borman 2011

T.C. Borman, 'Conceptwetsvoorstel kostendekkende griffierechten', *BA* 2011, 66, p. 2-5.

Poorter & De Waard 2003

J.C.A. Poorter en B.W.N. de Waard, 'Het procesbelang in bestuursrechtelijke procedures', *JBplus* 2003, p.105-114.

Vermeer 2001

F.R. Vermeer, 'De beginselplicht tot handhaving en de ruimte om te gedogen', *JBplus* 2001, p.76-85.

Aangehaald parlementair stuk

Gedogen in Nederland 1997

Nota 'Gedogen in Nederland' *kamerstukken II* 1996/1997, 25085, nrs. 1-2.

Aangehaald rapport

Helder handhaven 2010

Helder handhaven. Hoe gemeenten behoorlijk omgaan met handhavingsverzoeken van burgers, Tilburg: Bureau Nationale ombudsman 2010.

Geraadpleegde literatuur

Barkhuysen, Den Ouden & Polak 2005

T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak (red.), *Recht Realiseren. Bijdragen rond het thema adequate naleving van rechtsregels*, Deventer: Kluwer 2005.

Van den Broek 2010

J.H.G. Van den Broek, *Wegwijzer toezicht en handhaving omgevingsrecht* 2011, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010

Van Buuren, Jurgens & Michiels 2005

P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens & F.C.M.A. Michiels, *bestuursdwang en dwangsom*, Deventer: Kluwer 2005

Geraadpleegde artikelen in tijdschriften

Bakker & Bastein 2004

R.C.S. Bakker en B. Bastein, 'Over beginselplicht en belangen bij handhaving', *NTB* 2004, 48, p. 333-338.

Heinrich & Veldhuis 2007

J.P. Heinrich en R.W. Veldhuis, 'Handhaving van bestuursrecht', *NTB* 2007, 10, p. 416-417.

Rogier 2004

L.J.J. Rogier, 'Handhaving van bestuursrecht', *NTB* 2004, 45, p. 297-309.

Tollenaar 2007

A. Tollenaar, 'Handhaven met beleid' *Gst.* 2007, 21, p. 81-89.

Geraadpleegd parlementair stuk

Algemene Rekenkamer 2005

Algemene Rekenkamer, 'Handhaven en gedogen', *Kamerstukken II*, vergaderjaar 2004-2005, 30050, nrs.1-2.

Geraadpleegde internetbronnen

Kenniscentrum Infomil, geraadpleegd op 19 mei 2011

<http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/specialkids/vragen-en-antwoorden/gedogen/@87635/gedogen - in welke/>

De nationale ombudsman, geraadpleegd op 10 mei 2011

www.nationaleombudsman.nl

Servicepunt handhaving, geraadpleegd op 26 april 2011

<http://www.seph.nl/>

Geraadpleegde beleidstukken van gemeenten

De Bilt, Laatst geraadpleegd op 17 mei 2011

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/De%20Bilt/27525/27525_1.html

Westland, Laatst geraadpleegd op 17 mei 2011

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Westland/57482/57482_1.html

Zaanstad, Laatst geraadpleegd op 17 mei 2011

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Zaanstad/20979/20979_1.html

Vlaardingen, Laatst geraadpleegd op 17 mei 2011

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Vlaardingen/78050/78050_1.html

Midden-Delftland, Laatst geraadpleegd op 17 mei 2011

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Midden-Delfland/36292/36292_1.html

Waalwijk, Laatst geraadpleegd op 17 mei 2011

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Waalwijk/71537/71537_1.html

Leudal, Laatst geraadpleegd op 17 mei 2011

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Leudal/9652/9652_1.html

Onderbanken, Laatst geraadpleegd op 17 mei 2011

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Onderbanken/83964/83964_1.html

Westerveld, Laatst geraadpleegd op 17 mei 2011

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Westerveld/55338/55338_1.html

Gilze-Rijen, Laatst geraadpleegd op 17 mei 2011

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Gilze%20en%20Rijen/17805/17805_1.html

Zaanstad, Laatst geraadpleegd op 17 mei 2011

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Zaanstad/21152/21152_1.html

Wijchen, Laatst geraadpleegd op 17 mei 2011

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Wijchen/74248/74248_1.html

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 15 juli 1999, *AB* 2000, 141 m.nt. GJ.
ABRvS 30 juni 2000, *LJN* AA6749.
ABRvS 7 augustus 2002, *AB* 2003, 58 m.nt. F.R. Vermeer.
ABRvS 6 november 2002, *LJN* AE9891, *Gst.* 2003, 56 m.nt. L.J.J. Rogier.
ABRvS 30 juni 2004, *LJN* AP4683, *JB* 2004, 293, m.nt. C.G.L.F.H. Albers.
ABRvS 30 juni 2004, *LJN* AP4683, *JB* 2009, 34, m.nt. C.G.L.F.H. Albers.
ABRvS 21 juli 2004, *LJN* AQ3659, *AB* 2004, 293 m.nt. J. Struiksma.
ABRvS 21 juli 2004, *LJN* AQ3659, *Br.* 2004, 173 m.nt. A.G.A. Nijmeijer.
ABRvS 11 augustus 2004, *LJN* AQ6637, *Gst.* 2004, 201 m.nt. L.J.J. Rogier.
ABRvS 11 augustus 2004, *LJN* AQ6637, *AB* 2004, 444 m.nt. F.R. Vermeer.
ABRvS 17 november 2004, *LJN* AR5829, *JB* 2004, 35, m.nt. C.G.L.F.H. Albers.
ABRvS 9 december 2004, *LJN* AR7545, *AB* 2005, 51, m.nt. A. Blomberg.
ABRvS 19 januari 2005, *LJN* AS3204, *JB* 2005, 78, m.nt. C.G.L.F.H. Albers.
ABRvS 19 januari 2005, *LJN* AS3204, *AB* 2005, 50, m.nt. A. Blomberg.
ABRvS 9 februari 2005, nr. 200405056/1, *JB* 2005, 97, m.nt. C.G.L.F.H. Albers.
ABRvS 25 mei 2005, *LJN* AT6180.
ABRvS 31 augustus 2005, *LJN* AU1791.
ABRvS 7 september 2005, *LJN* AU2150, *JB* 2005, 298, m.nt. C.G.L.F.H. Albers.
ABRvS 12 april 2006, *LJN* AW1272.
ABRvS 1 maart 2006, *LJN* AV2975.
ABRvS 5 april 2006, *LJN* AV8642, *AB* 2006, 207 m.nt. F.R. Vermeer.
ABRvS 19 oktober 2005, *LJN* AU4565, *AB* 2006, 59 m.nt. F.R. Vermeer.
ABRvS 25 oktober 2006, *LJN* AZ0803.
ABRvS 7 februari 2007, *LJN* AZ7975.
ABRvS 23 mei 2007, *LJN* BA5509, *AB* 2007, 207, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.
ABRvS 11 juli 2007, *LJN* BA9309, *AB* 2007, 293, m.nt. F.C.M.A. Michiels.
ABRvS 14 november 2007, *LJN* BB7783.
ABRvS 25 februari 2009 *LJN* BH4010.
ABRvS 4 maart 2009, *LJN* BH4646, *JB* 2009, 125, m.nt. C.G.L.F.H. Albers.
ABRvS 4 maart 2009, *LJN* BH4654, *JB* 2009, 100, m.nt. H. Peters.
ABRvS 1 april 2009, *LJN* BH9252.
ABRvS 15 juli 2009, *LJN* BJ2586.
ABRvS 7 oktober 2009, *LJN* BJ9532, *JB* 2009, 249, m.nt. C.G.L.F.H. Albers.
ABRvS 3 maart 2010, *LJN* BL6207.
ABRvS 21 juli 2010, *LJN* BN1943.
ABRvS 28 juli 2010, *LJN* BN2614.
ABRvS 23 maart 2011, *LJN* BP9534.
ABRvS 30 maart 2011, *LJN* BP9550.

Rechtbanken

Rb. Middelburg 25 april 2008, *LJN* BD0625.
Rb. Rotterdam 16 januari 2009, *LJN* BH3554.
Rb. Roermond 26 maart 2009 *LJN* BH8103.
Rb. Roermond 9 april 2009 *LJN* BI1295.
Rb. Haarlem 15 oktober 2010 *LJN* BO6431.

Bijlage I Stukken gemeente Anna Paulowna

Deze bijlage bevat de volgende documenten:

1. Het hoger beroepschrift van het college van Anna Paulowna
2. Het verweerschrift in hoger beroep namens de verzoeker tot handhaving
3. Een foto van het hekwerk

Bijlage II Berging tegen de perceelsgrens

Deze bijlage bevat de volgende documenten:

1. Beslissing op bezwaar, verzoek tot handhaving niet-ontvankelijk
2. Uitspraak rechtbank 's-Hertogenbosch d.d. 19 maart 2009
3. Foto spouwmuur
4. Foto's buitenkant

Bijlage III Een te hoge erfafscheiding

Deze bijlage bevat de volgende documenten:

1. Foto hekwerk
2. Foto aanpassing hekwerk

Bijlage IV Hondenhok, kippenhok en overkapping

Deze bijlage bevat de volgende document:

Het verzoek tot handhaving

Bijlage V Uitbreiding schuur

Deze bijlage bevat de volgende document:

Het verzoek tot handhaving